

## II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA  
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

## EUROOPAN KOMISSIO

## KOMISSION TIEDONANTO

**rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annettua asetusta (EY) N:o 1370/2007  
koskevista tulkitsevista suuntaviivoista**

(2023/C 222/01)

## 1. JOHDANTO

Kuten kestävää ja älykästä liikkuvuutta koskevasta strategiasta annetussa tiedonannossa <sup>(1)</sup> todetaan, tarvitaan määrätietoisia toimia, joilla suurempi osa liikennettä siirretään kestäviin liikennemuotoihin. Julkiset liikennepalvelut ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta saavutetaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet kestävästä, älykkästä ja osallistavasta liikkumisesta. Resurssitehokkaiden ja ympäristöystävällisten joukkoliikennepalvelujen saatavuus on tämän vuoksi ratkaisevan tärkeää. Maankäyttösektorilla näitä palveluja säännellään rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1370/2007 <sup>(2)</sup>, jäljempänä 'asetus (EY) N:o 1370/2007' tai "asetus".

Yleishyödyllisiä palveluja koskevan pöytäkirjan N:o 26 mukaisesti kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on keskeinen asema ja laaja harkintavalta yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoamisessa, tilaamisessa ja järjestämisessä. Yleistä taloudellista etua koskevia julkisia henkilöliikennepalveluja ei aina voida harjoittaa kaupallisin perustein, vaan ne voivat edellyttää julkista rahoitustukea. Jäsenvaltioiden tehtävänä on tunnistaa kansalaistensa liikkumistarpeet ja niihin mahdollisesti tarvittava tuki.

Rahoitustukeen olisi myös sovellettava edellytyksiä, joilla varmistetaan sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Näistä edellytyksistä säädetään asetuksessa (EY) N:o 1370/2007.

Asetus (EY) N:o 1370/2007 tuli voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009. Sitä muutettiin 14 päivänä joulukuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/2338 <sup>(3)</sup> neljännen rautatiepaketin <sup>(4)</sup> puitteissa.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisia liikennepalveluja voidaan järjestää ja rahoittaa. Asetusta sovelletaan erityisesti linja-autoihin, raitiovaunuihin, metroiin ja rautateihin. Sitä voidaan soveltaa myös sisävesiin ja kansallisiin merialueisiin, jos jäsenvaltiot niin päättävät.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategia – Euroopan liikenne tulevaisuuden raiteelle (COM(2020) 789 final, 9.12.2020).

<sup>(2)</sup> EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/2338, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osalta (EUVL L 354, 23.12.2016, s. 22).

<sup>(4)</sup> Neljäs rautatiepaketti koostuu kuudesta lainsäädäntötekstistä, joiden tarkoituksena on toteuttaa rautatieliikenteen sisämarkkinat. Ks. [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en)

Edellytykset koskevat muun muassa julkisen palvelun velvoitteiden määrittelyä, julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten soveltamisalaa, tällaisten sopimusten tekemistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ja julkisen liikenteen harjoittajille maksettavien korvausten määrittämistä. Jos noudatetaan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 säännöksiä, korvaus katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ja vapautetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus' tai "perussopimus", 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta velvoitteesta antaa komissiolle ennakoilmoitus.

Komissio antoi vuonna 2014 tiedonannon asetusta (EY) N:o 1370/2007 koskevista tulkitsevista suuntaviivoista <sup>(5)</sup>, jäljempänä 'vuoden 2014 tulkitsevat suuntaviivat'. Tarkoituksena oli esittää sidosryhmille joitakin asetuksen säännöksiä koskeva jäsenvaltioiden parhaisiin käytäntöihin perustuva tulkinta.

Lainsäädäntökehitys on sen jälkeen muuttunut. Asetusta (EY) N:o 1370/2007 muutettiin vuonna 2016 merkittävästi, erityisesti ulottamalla julkisten palvelujen kilpailuttamista koskeva periaate koskemaan rautatiealaa. Muutokseen sisältyy siirtymäkausi, jonka aikana rautateiden henkilöliikenteen julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia voidaan tehdä ehdoitta ilman tarjouskilpailua 24 päivään joulukuuta 2023 saakka, jotta ala voi valmistautua markkinoiden avaamiseen.

Euroopan unionin tuomioistuimien, jäljempänä 'unionin tuomioistuimet', tulkitsevat asetuksen (EY) N:o 1370/2007 säännöksiä ja yleistä taloudellista etua koskevista palveluista annettuja sääntöjä. Näiden sääntöjen soveltamiseen vaikuttaa erityisesti se, että neljättä rautatiepakettia sovellettaessa rautatieyrityksille on myönnetty 1 päivästä tammikuuta 2019 alkaen pääsy rautatieinfrastruktuuriin, mikä antaa niille mahdollisuuden kehittää kaupallisia palveluja unionin lainsäädännön mukaisesti.

On syytä tarkistaa vuoden 2014 tulkitsevia suuntaviivoja tämän kehityksen valossa ja erityisesti auttaa toimivaltaisia viranomaisia valmistautumaan edellä mainitun siirtymäkauden päättymiseen 24 päivänä joulukuuta 2023. Näissä tarkistetuissa suuntaviivoissa olisi myös otettava huomioon uusien aloitteiden asianmukainen käynnistäminen, kuten mahdollisuus järjestää ja tukea kansainvälisiä julkisia palveluja, kuten rajatylittävää rautatieliikennettä, jotka ovat houkutteleva vaihtoehto pitkillä matkoilla.

Ennen tämän komission tiedonannon antamista komissio on kuullut jäsenvaltioita ja asiaan liittyviä tahoja edustavia sidosryhmiä, kuten eurooppalaisia julkisen liikenteen alan järjestöjä sekä alan henkilöstöä ja matkustajia edustavia järjestöjä.

Tämä komission tiedonanto kattaa vain tietyt asetuksen (EY) N:o 1370/2007 säännökset, eikä siinä luoda uusia sääntöjä. Tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille selvennyksiä ja ohjeita siitä, miten komissio tulkitsee asetuksen säännöksiä, ottaen erityisesti huomioon unionin tuomioistuinten asiaa koskevan oikeuskäytännön. Unionin oikeuden tulkinta kuuluu viime kädessä unionin tuomioistuinten toimivaltaan.

## 2. KOMISSION TULKINTA ASETUKSESTA (EY) N:o 1370/2007

### 2.1 Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisala

Tässä jaksossa annetaan tulkintaohjeita asetuksen (EY) N:o 1370/2007 ja seuraavien direktiivien välisestä suhteesta: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta <sup>(6)</sup>, jäljempänä 'direktiivi 2014/24/EU', Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta <sup>(7)</sup>, jäljempänä 'direktiivi 2014/25/EU', sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä <sup>(8)</sup>, jäljempänä 'direktiivi 2014/23/EU'. Tässä jaksossa selitetään myös, miten asetusta (EY) N:o 1370/2007 sovelletaan sisävesiin ja kansallisiin merialueisiin. Lisäksi siinä annetaan ohjeita kansainvälisistä julkisista liikennepalveluista, tavaraliikenteen ja multimodaalisen liikenteen julkisen palvelun velvoitteista sekä erityisistä julkisen liikenteen liikennemuodoista.

<sup>(5)</sup> Komission tiedonanto, annettu 29 päivänä maaliskuuta 2014, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annetun asetuksen (EY) N:o 1370/2007 tulkintaa koskevista suuntaviivoista (EUVL C 92, 29.3.2014, s. 1).

<sup>(6)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65.

<sup>(7)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243.

<sup>(8)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1.

### 2.1.1 **Asetuksen 5 artiklan 1 kohta ja 1 artiklan 3 kohta: asetuksen (EY) N:o 1370/2007 suhde julkisia hankintoja ja käyttöoikeuksia koskeviin direktiiveihin**

Asetusta (EY) N:o 1370/2007 sovelletaan sen 2 artiklan i alakohdassa tarkoitettuihin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen alalla. Julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset voivat kuitenkin ominaispiirteidensä mukaan kuulua myös julkisia hankintoja koskevien direktiivien (direktiivi 2014/25/EU ja direktiivi 2014/24/EU) soveltamisalaan<sup>(9)</sup>. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tarkoitettujen julkisia henkilöliikennepalveluja koskevat käyttöoikeussopimukset eivät kuulu direktiivin 2014/23/EU soveltamisalaan<sup>(10)</sup>.

Palveluhankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten välinen ero on tärkeä sen määrittämiseksi, mitä oikeudellista välinettä sopimuksen tekemiseen sovelletaan.

Direktiivin 2014/25/EU 2 artiklan 1 kohdan 1, 2 ja 5 alakohdassa määritellään ”palveluhankintasopimukset” rahallista vastiketta vastaan tehdyiksi kirjallisiksi sopimuksiksi, jotka on tehty direktiivin 8–14 artiklassa tarkoitettuja toimintoja harjoittavan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman talouden toimijan välillä ja joiden kohteena on palvelujen suorittaminen. Kun nämä sopimukset koskevat direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuja ”hankintaviranomaisia”, jotka eivät harjoita direktiivin 2014/25/EU 8–14 artiklassa tarkoitettuja toimintoja, niitä pidetään direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 6–9 alakohdan mukaisesti ”julkisia palveluhankintoja koskevinä sopimuksina”.

Käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevan direktiivin 2014/23/EU 5 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa ”palvelujen käyttöoikeussopimusten” määritellään tarkoittavan ”rahallista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää muiden kuin a alakohdassa tarkoitettuja käyttöoikeusurakoita koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.

Lisäksi 5 artiklan 1 kohdassa täsmennetään näin: ”Käyttöoikeusurakan tai palvelujen käyttöoikeussopimuksen tekemiseen liittyy se, että käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyy urakkaa tai palveluja toteutettaessa toiminnallinen riski, joka voi käsittää joko kysyntä- tai tarjontariskin tai molemmat. Käyttöoikeussopimuksen saajan katsotaan vastaavan toiminnallisesta riskistä tavanomaisissa käyttöolosuhteissa silloin, kun hankinnan kohteena olevien urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi tehtyjen investointien ja niistä aiheutuneiden kustannusten takaisin saamisesta ei ole varmuutta. Osaan käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyneestä riskistä sisältyy todellinen altistuminen markkinoiden epävarmuustekijöille, jolloin käyttöoikeussopimuksen saajalle koitua mahdollinen tappio ei ole pelkästään nimellinen tai merkityksetön.”

Tämä ero julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten välillä on tärkeä, koska direktiiviä 2014/23/EU ei sen 10 artiklan 3 kohdan mukaan sovelleta asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tarkoitettuihin julkisten henkilöliikennepalvelujen käyttöoikeusurakoihin. Siksi palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten tekeminen näiden julkisten henkilöliikennepalvelujen osalta kuuluu yksinomaan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisalaan liikennemuodosta riippumatta.

Julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa liikennemuodolla on kuitenkin merkitystä. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdassa tarkennetaan, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen linja-autojen tai raitiovaunujen liikennepalvelujen osalta kuuluu direktiivin 2004/17/EY (kumottu ja korvattu direktiivillä 2014/25/EU) ja direktiivin 2004/18/EY (kumottu ja korvattu direktiivillä 2014/24/EU) soveltamisalaan, paitsi jos sopimukset ovat palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Linja-autojen ja raitiovaunujen liikennepalveluihin liittyviä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä säännellään näin ollen yksinomaan hankintoja koskevillä direktiiveillä (direktiivit 2014/24/EU ja 2014/25/EU).

Sitä vastoin rautateiden ja metrojen henkilöliikennepalvelujen osalta julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten (myös käyttöoikeussopimusten) tekeminen kuuluu yksinomaan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisalaan (ja se on jätetty direktiivin 2014/24/EU soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin johdanto-osan 27 kappaleen ja 10 artiklan i alakohdan mukaisesti, direktiivin 2014/25/EU soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin johdanto-osan 35 kappaleen ja 21 artiklan g alakohdan mukaisesti ja direktiivin 2014/23/EU soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti). Multimodaalisten sopimusten tekemiseen sovellettavia sääntöjä käsitellään jaksossa 2.1.5.

<sup>(9)</sup> On syytä huomata, että asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 viitataan edelleen direktiiveihin 2004/17/EY ja 2004/18/EY, jotka on tällä välin kumottu ja korvattu direktiiveillä 2014/24/EU ja 2014/25/EU. Kaikki nämä viittaukset olisi ymmärrettävä uusiin direktiiveihin liittyviksi.

<sup>(10)</sup> Direktiivin 2014/23/EU 10 artiklan 3 kohta.

Julkisten käyttöoikeusurakoiden osalta asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa todetaan, että asetusta (EY) N:o 1370/2007 ei sovelleta direktiivin 2004/17/EY 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tai direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin julkisiin käyttöoikeusurakoihin. Käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU voimaantulon jälkeen rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen käyttöoikeusurakoihin sovelletaan yksinomaan kyseistä direktiiviä. Termi ”käyttöoikeusurakka” määritellään nyt direktiivin 2014/23/EU 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

#### Taulukko

#### Tiivistelmä sopimuksen tekemiseen sovellettavasta oikeusperustasta sopimustyyppin ja liikennemuodon mukaan

Liikennemuoto	Direktiiveissä 2014/25/EU ja 2014/24/EU tarkoitettuja julkisia palveluja koskevat hankintasopimukset	Direktiivissä 2014/23/EU tarkoitettuja palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset
Linja-autot ja raitiovaunut	Direktiivit 2014/25/EU ja 2014/24/EU	Asetus (EY) N:o 1370/2007
Rautatiet ja metrot	Asetus (EY) N:o 1370/2007	Asetus (EY) N:o 1370/2007

On syytä selventää, että linja-autoihin ja raitiovaunuihin liittyviä julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin sovelletaan edelleen kaikkia julkisia hankintoja koskevien direktiivien säännöksiä (ei yksinomaan hankintamenettelyihin liittyviä). Tämä koskee esimerkiksi määräyksiä sopimusten muuttamisesta niiden voimassaolon aikana (ks. jakso 2.5.5).

#### 2.1.2 Asetuksen 1 artiklan 2 kohta: kansalliset päätökset asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisesta sisävesiin ja kansallisiin merialueisiin

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat soveltaa asetusta (EY) N:o 1370/2007 sisävesien ja rajoittamatta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92<sup>(1)</sup> soveltamista, kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen.

Oikeusvarmuuden takaamiseksi jäsenvaltion päätös soveltaa asetusta (EY) N:o 1370/2007 sisävesien tai kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen olisi hyväksyttävä avoimesti oikeudellisesti sitovalla asiakirjalla. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltaminen sisävesien tai kansallisten merialueiden henkilöliikennepalveluihin voi olla erityisen hyödyllistä silloin, kun palvelut sisältyvät laajempaan julkisen henkilöliikenteen verkkoon.

Koska päätöstä asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisesta sisävesiliikenteen henkilöliikennepalveluihin ei ole tehty, näiden palvelujen julkiseen rahoitukseen sovelletaan suoraan SEUT-sopimuksen 93 artiklaa. Komissio antaa tiedonannossaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 tulkinnasta<sup>(2)</sup> ohjeita asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltamisesta meriliikenteen kabotaasipalveluihin.

#### 2.1.3 Asetuksen 1 artiklan 2 kohta: asetuksen (EY) N:o 1370/2007 soveltaminen kansainvälisiin julkisen liikenteen palveluihin

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että asetusta (EY) N:o 1370/2007 sovelletaan myös julkisen henkilöliikenteen kansainväliseen harjoittamiseen ja että niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumuksella, joiden alueella palveluja tarjotaan, julkisen palvelun velvoitteet voivat koskea rajatylittäviä palveluja, mukaan lukien kyseiset palvelut paikallisten ja alueellisten liikennetarpeiden kattamiseksi.

<sup>(1)</sup> EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7.

<sup>(2)</sup> 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).

Vaikka 1 artiklan 2 kohdassa viitataan erityisesti paikallisiin ja alueellisiin liikennetarpeisiin, kansainvälisen julkisen palvelun käsite kattaa myös julkiset pitkän matkan henkilöliikennepalvelut. Kansainvälisen julkisen palvelun perustaminen edellyttää sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten suostumusta, jonka alueella palveluja tarjotaan. Toimivaltaiset viranomaiset voivat vapaasti päättää, tunnustavatko ne ehdotetun palvelun julkisen palvelun aseman lainkäyttövaltaansa kuuluvalla alueella. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaiset sopimukset voivat olla muodoltaan erilaisia. Kansainvälisen julkisen palvelun perustamiseen tarvittavaa sopimusta ei voida rajoittaa yleiseen tarjontaan, jolla varmistetaan pääsy liikenneinfrastruktuuriin, koska viimeksi mainittu on jo taattu yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21 päivänä marraskuuta 2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2012/34/EU<sup>(13)</sup>. Jos kansainvälinen liikenne kulkee yksinomaan kauttakuljetuksena jäsenvaltion kautta (eli ottamatta tai jättämättä matkustajia), kauttakuljajäsenvaltion suostumusta ei vaadita, koska voidaan katsoa, että sen alueella ei tarjota palveluja.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on kuitenkin sopimuksen sisällön suhteen laaja harkintavalta. Rajatylittävää yhteistyötä voidaan toteuttaa eri tavoin, kuten muodostamalla siihen osallistuvien viranomaisten yhteenliittymä, joka perustuu niiden väliin sopimusjärjestelyihin (esimerkiksi eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä tai eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä).

Jos kaikki toimivaltaiset viranomaiset, joiden alueella kansainvälistä julkisen liikenteen palvelua tarjotaan, niin sopivat, mikään ei estä sitä, että vain yksi asiaankuuluva toimivaltainen viranomainen tai vain osa niistä määrittelee koko palvelua koskevat julkisen palvelun velvoitteet tai niihin liittyvät korvaukset.

Jos toimivaltainen viranomainen ei anna suostumustaan ehdotetulle kansainväliselle julkiselle palvelulle, viimeksi mainittua ei voida tarjota julkisena palveluna kyseisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei kielletä hybridipalvelujen perustamista tällaisissa tapauksissa, jos osa rajatylittävästä palvelusta tarjotaan kaupallisesti ja osa julkisena palveluna. Jäsenvaltioiden tehtävänä on kuitenkin varmistaa, etteivät tällaiset palvelut vääristä kilpailua ja ettei matkan korvattujen ja kaupallisten osuuksien välillä ole ristikkäistukia. Ne voivat esimerkiksi pyytää liikenteenharjoittajia antamaan täydelliset, avoimet tiedot – suojaten arkaluonteiset kaupalliset tiedot – kunkin osuuden kustannuksista ja tuloista sen osoittamiseksi, että kaupallisen osuuden ja korvatun osuuden välillä ei ole ristikkäistukia. Ne voivat myös edellyttää, että korvauksen saava liikenteenharjoittaja valitsee kaupallisen kumppaninsa oikeudenmukaisen ja avoimen valintamenettelyn – ei aiempien suhteiden – perusteella.

#### 2.1.4 **Tavaraliikennepalveluja koskevat julkisen palvelun velvoitteet**

Asetusta (EY) N:o 1370/2007 ei sovelleta tavaraliikennepalveluihin. Tavaraliikennepalvelut voidaan katsoa yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi vain, jos asianomainen jäsenvaltio toteaa, että on olemassa todellinen tarve sellaisille palveluille, joita markkinat eivät kata kokonaan tai riittävästi (ks. jakso 2.2.3). Jos jäsenvaltiot haluavat ottaa käyttöön tukitoimenpiteitä rautateiden tavaraliikennepalveluille, jotka eivät täytä tuomiossa *Altmark*<sup>(14)</sup> määriteltyjä edellytyksiä ja jotka ovat valtiontukea, niiden on ilmoitettava näistä toimenpiteistä komissiolle SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

#### 2.1.5 **Asetuksen 1 artiklan 2 kohta: multimodaalisen julkisen palvelun velvoitteet**

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sitä sovelletaan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin. Jos jäsenvaltiot niin päättävät, sitä voidaan soveltaa myös sisävesien ja kansallisten merialueiden julkiseen henkilöliikenteeseen (ks. jakso 2.1.2). Näin ollen toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää myöntää julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joissa asetetaan yhtä tai useampaa asetuksen mukaista liikennemuotoa koskevia julkisen palvelun velvoitteita. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että multimodaalisten sopimusten voimassaoloaika saa olla enintään 15 vuotta, jos rautatieliikenteeseen tai muuhun raideliikenteeseen liittyvä sopimus edustaa yli 50:tä prosenttia kyseisten palveluiden arvosta. Palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka kattavat sekä linja-auto- ja raitiovaunuliikenteen että metro- ja rautatieliikenteen, sovelletaan julkisia hankintoja koskevien direktiivien (direktiivi 2014/24/EU tai 2014/25/EU) ja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 vaatimuksia.

<sup>(13)</sup> EUVL L 343, 14.12.2012, s. 32.

<sup>(14)</sup> Tuomio 24.7.2003, *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415, jäljempänä 'tuomio *Altmark*'.

Johdanto-osan 17 kappaleen mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat vapaasti asettaa julkisen palvelun velvoitteille sosiaalisia ja laadullisia ehtoja, myös ympäristönsuojelun osalta. Toimivaltaiset viranomaiset voivat määrittellä julkisen palvelun velvoitteita useille liikennemuodoille edistääkseen ympäristön kannalta kestävästä multimodaalista julkista liikennettä.

#### 2.1.6 Asetuksen 1 artiklan 2 kohta: erityiset julkiset liikennemuodot

Toimivaltaiset viranomaiset voivat täydentää säännöllisten, kiinteään reittiin perustuvien julkisen liikenteen palvelujen tarjontaa kysyntään perustuvilla julkisen liikenteen palveluilla parantaakseen julkisen henkilöliikenteen palvelujen tarjontaa erityisesti matkustajien matkan ensimmäisellä tai viimeisellä osuudella. Tällaisten kysyntään perustuvien, yleensä tieliikenneajoneuvoilla suoritettavien palvelujen avulla matkustajat voivat varata matkoja käyttämällä sähköistä tai muuta viestintää. Niissä matkustajia otetaan kyytiin ja jätetään kyydistä kysyntään perustuvan liikenteenharjoittajan nimeämien pysäkkien tai säännöllisen julkisen liikenteen pysäkkien välillä. Jos kysyntään perustuviin julkisen liikenteen palveluihin myönnetään yksinoikeus ja/tai niistä maksetaan korvaus julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi erityisesti palvelun pakollisen saatavuuden osalta ja jos ne täyttävät asetuksen 2 artiklan a alakohdan vaatimukset eli ovat yleistä taloudellista etua koskevia ja niitä tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä, komissio katsoo, että ne kuuluvat asetuksen 1 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

Jotkin toimivaltaiset viranomaiset sisällyttävät julkiseen liikennetarjontaansa kaapelikäyttöisillä kulkuneuvoilla tarjottavat palvelut (esimerkiksi köysiradat ja funikulaarit). Komissio katsoo, että tällaiset palvelut kuuluvat asetuksen 1 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, jos niissä käytetään ajoneuvoja, jotka ovat jatkuvasti kosketuksissa joko tiehen tai rataan.

#### 2.2 Julkisen palvelun velvoitteiden sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten yleisten sääntöjen ja sisällön määrittely

Tässä luvussa annetaan tulkittavia ohjeita yleisten sääntöjen keskeisistä ominaispiirteistä ja siitä, miten toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät julkisen palvelun velvoitteiden sekä yksinoikeuksien luonteen ja laajuuden asetuksen (EY) N:o 1370/2007 puitteissa. Lisäksi käsitellään edellytyksiä, joiden perusteella julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten voimassaoloaikaa voidaan pidentää ja palveluja toteuttaa alihankintana, myös sisäisten liikenteenharjoittajien tapauksessa.

##### 2.2.1 Asetuksen 2 artiklan i alakohta: julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ominaispiirteet

Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen määritelmä asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 on hyvin laaja ja kattaa monentyyppisiä oikeudellisesti sitovia asiakirjoja. Näin voidaan ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lainsäädäntöjärjestelmät ja perinteet. Asiakirjat eivät aina ole kansallisen lainsäädännön mukaisen sopimuksen muotoisia.

Asetuksen 2 artiklan i alakohdan mukaan julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella tarkoitetaan ”yhtä tai useampaa oikeudellisesti sitovaa asiakirjaa, jossa vahvistetaan toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välinen sopimus, jolla julkisen palvelun velvoitteiden alaisten julkiseen henkilöliikenteeseen liittyvien palvelujen hallinnointi ja toteuttaminen uskotaan kyseiselle julkisen liikenteen harjoittajalle”. Sopimus voi olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös, joka on annettu erillisen lainsäädäntötoimen tai säädöksen muodossa tai jossa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen itse tarjoaa kyseisiä palveluja tai uskoo niiden tarjoamisen sisäiselle liikenteenharjoittajalle. Julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus voi olla myös oikeudellisen asiakirjan, jossa liikenteenharjoittajalle määrätään palvelujen tuottaminen, ja hallinnollisen asiakirjan, jossa asetetaan yksityiskohtaiset palveluvaatimukset ja määrätään sovellettavasta korvauksen laskentamenetelmästä, yhdistelmä. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 määritelmän mukainen ”julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus” kattaa myös julkisia palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset.

##### 2.2.2 Asetuksen 2 artiklan 1 alakohta ja 3 artiklan 2 ja 3 kohta: yleiset säännöt

Yleiset säännöt määrittellään asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa toimenpiteiksi, joita ”sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomainen vastaa”. Yleiset säännöt ovat siis toimenpiteitä, joita sovelletaan syrjimättömästi kaikkiin yhden- tai useantyyppisten julkisten liikennepalvelujen tarjoajiin. Toimenpide voi rajoittua sille maantieteelliselle alueelle, josta toimivaltainen viranomainen vastaa, mutta sen ei välttämättä tarvitse kattaa maantieteellistä aluetta kokonaisuudessaan.

Toimivaltainen viranomainen voi päättää käyttäjä yleisiä sääntöjä sosiaalisten tai laadullisten vaatimusten vahvistamiseen asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 17 kappaleen mukaisesti.

Jäsenvaltiot ja/tai toimivaltaiset viranomaiset voivat järjestää julkisen liikenteen yleisten sääntöjen, kuten lakien, määräysten tai lainsäädäntötoimien, kautta. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 3 artiklan 2 kohta kattaa ainoastaan yleiset säännöt, jotka koskevat sitä, miten korvataan enimmäishintojen vahvistamisesta kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille syntyvät kustannukset. Näiden yleisten sääntöjen osalta ei veloiteta tekemään julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta.

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus olla soveltamatta asetusta (EY) N:o 1370/2007 yleisiin sääntöihin, jotka koskevat taloudellisia korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, joilla vahvistetaan kuljetuksen enimmäishinnat koululaisille, opiskelijoille, harjoittelijoille ja liikuntarajoitteisille henkilöille. Jos jäsenvaltio päättää tehdä niin, kansallisten viranomaisten on arvioitava, onko näiden yleisten sääntöjen nojalla myönnetty korvaus valtiontukea. Silloin säännöt on annettava komissiolle tiedoksi SEUT-sopimuksen 108 artiklan mukaisesti.

Jäsenvaltioita ei estetä laatimasta muita yleisiä sääntöjä, joihin sisältyy julkisen palvelun velvoitteita. Jos niihin sisältyy korvaus, sovelletaan kuitenkin veloitetta, jonka mukaisesti julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus on tehtävä asetuksen (EY) N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdan säännöksiä noudattaen. Tällaisten sopimusten olisi oltava kaikkien liikenteenharjoittajien, myös uusien osallistujien, saatavilla.

### 2.2.3 **Asetuksen 2 artiklan e alakohta ja 2 a artikla: julkisen palvelun velvoitteiden luonnetta ja laajuutta sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten soveltamisalan määrittelmä**

#### — *Julkisen palvelun velvoitteiden yleiset periaatteet ja määrittelmä*

SEUT-sopimuksen 14 artiklassa ja SEUT-sopimukseen liitetystä yleishyödyllisiä palveluita koskevassa pöytäkirjassa N:o 26 vahvistetaan yleiset periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot määrittelevät ja tarjoavat yleistä taloudellista etua koskevia palveluita. Kuten edellä jo mainittiin, pöytäkirjassa N:o 26 todetaan, että kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita. Komissio voi kyseenalaistaa julkisen palvelun velvoitteen määrittelyn vain, jos kyseessä on ilmeinen virhe<sup>(15)</sup>. Jäsenvaltion valta määrittellä yleistä taloudellista etua koskeva palvelu ei ole kuitenkaan rajaton eikä sitä voida käyttää mielivaltaisesti vain siinä tarkoituksessa, että jokin erityinen ala voisi välttää kilpailusääntöjen soveltamisen<sup>(16)</sup>.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 vahvistetaan oikeudellinen kehys, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja rautateiden ja maanteiden julkisen henkilöliikenteen alalla. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 1 artiklassa todetaan, että asetuksen tarkoituksena on ”määrittellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat (unionin) oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla”.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa todetaan, julkisen palvelun velvoite on vaatimus, jolla varmistetaan sellaiset yleishyödylliset julkiset henkilöliikennepalvelut, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta<sup>(17)</sup>.

Julkisen palvelun velvoitteissa asetetaan yleensä liikenteenharjoittajille vaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi vuorotiheyttä, palvelun laatua, tariffivelvoitteita, palvelujen tarjoamista erityisesti pienillä väliasemilla tai kohteissa, jotka eivät välttämättä ole kaupallisesti houkuttelevia, tai palvelujen tarjoamista aamuvarhaisella ja iltamyöhällä. Myös muut vaatimukset ovat mahdollisia.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 a artiklassa todetaan, toimivaltaisten viranomaisten on vahvistettava julkisen palvelun velvoitteiden eritelmät 2 artiklan e alakohdan mukaisesti.

<sup>(15)</sup> Tuomio 29.11.2018, *ARFEA v. Euroopan komissio*, T-720/16, EU:T:2018:853, 88 kohta; tuomio 24.11.2020, *Viasat Broadcasting UK Ltd*, C-445/19, EU:C:2020:952, 33 kohta.

<sup>(16)</sup> Tuomio 12.2.2008, *BUPA ym. v. Euroopan komissio*, T-289/03, EU:T:2008:29, 168 kohta.

<sup>(17)</sup> Tämä lähestymistapa vastaa komission yleistä lähestymistapaa yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin muilla aloilla. Ks. erityisesti komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, jäljempänä ’korvaustiedonanto’, 48 kohta (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4).

— *Yhdenmukaisuus jäsenvaltioiden julkisen liikenteen toimintapolitiikkojen tavoitteiden kanssa*

Toimivaltaisen viranomaisen on asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 a artiklan 1 kohtaa soveltaessaan varmistettava, että julkisen palvelun eritelmät ovat sopusoinnussa julkista liikennettä koskevissa jäsenvaltioiden toimintapolitiittisissa asiakirjoissa esitettyjen politiikkatavoitteiden kanssa. Jäsenvaltioilla on paljon liikkumavaraa tällaisten asiakirjojen sisällön ja muodon määrittämisessä sekä asianomaisten sidosryhmien kuulemismenettelyissä. Näissä asiakirjoissa olisi määriteltävä julkista liikennettä koskevan toimintapolitiikan tavoitteet, kuten alueelliset yhteydet, mukaan lukien rajatylittävät yhteydet, ja kestävä liikenteen kehittäminen, sekä yksilöitävä keinojen niiden saavuttamiseksi eri liikennemuodoissa. Kuten asetuksen (EU) 2016/2338 johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, sidosryhmiin, joita on kuultava, saattaa kuulua kyseisellä maantieteellisellä alueella tosiasiallisesti tai mahdollisesti toimivia liikenteenharjoittajia, rataverkon haltijoita, matkustajia edustavia järjestöjä, työntekijöitä edustavia järjestöjä ja ympäristöjärjestöjä.

— *Julkisen palvelun velvoitteiden todellinen tarve*

Edellä mainittua asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohtaa olisi tulkittava unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisesti <sup>(18)</sup>.

Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että toimivaltaisen viranomaisen olisi ennen julkisen palvelun velvoitteita koskevien eritelmien vahvistamista arvioitava, ovatko suunnitellut julkiset liikennepalvelut todella tarpeen.

Tämän oikeuskäytännön mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten olisi tämän todellisen tarpeen arvioimiseksi

1. arvioitava, onko käyttäjillä palvelulle kysyntää
2. arvioitava, voivatko markkinatoimijat vastata tähän kysyntään edes osittain ilman julkisen palvelun velvoitteita
3. asetettava etusijalle lähestymistapa, joka on perusvapauksien kannalta vähiten rajoittava ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta vähiten haitallinen, jotta voidaan vastata näin määritellyn tarpeeseen.

Unionin tuomioistuinten mukaan *jäsenvaltion toimittaman näytön puuttuminen siitä, että [julkisen palvelun velvoitteen soveltamisala on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa todelliseen julkisen palvelun tarpeeseen] voi olla ilmeinen arviointivirhe, joka komission on otettava huomioon* <sup>(19)</sup>.

— *Julkisten liikennepalvelujen kysynnän ennakoarviointi*

Pöytäkirjassa N:o 26 olevan 1 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää julkiset palvelut siten, että ne vastaavat *mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita*. Julkisen liikenteen palvelut olisi järjestettävä käyttäjien edun mukaisesti.

Arvioidessaan liikenteen kysyntää toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa huomioon käyttäjien nykyisen ja tulevan kysynnän lisäksi sellaisen odotettavissa olevan kysynnän, joka voi kohtuudella syntyä, kun pyritään saavuttamaan kestävä liikenteen, alueellisten yhteyksien, kansanterveyden tai sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisen kaltaiset politiikkatavoitteet. Esimerkiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet huomioon ottaen vaatimus arvioida kysyntää etukäteen on linjassa sen kanssa, että toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus laajentaa rautateiden tai maanteiden julkisen henkilöliikenteen tarjontaa ja käynnistää liikennemuotosiirtymä erityisesti henkilöautoista ympäristöystävällisempiin palveluihin, myös kansainvälisellä tasolla yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tämä tavoite voi näkyä esimerkiksi asetuksen 2 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa julkista liikennettä koskevissa toimintapolitiittisissa asiakirjoissa.

Julkisen liikenteen palvelun kysynnän ennakoarviointi voidaan toteuttaa erilaisilla menetelmillä, kuten käyttäjien aiempien tietojen, edustavien kyselyjen tai julkisen kuulemisen avulla, jotta voidaan tunnistaa heidän julkisiin palveluihin kohdistuvat odotuksensa.

— *Markkinatarjonnan analyysi*

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan e alakohdan mukaisesti todellista julkisen palvelun tarvetta ei voi olla, jos liikenteenharjoittajat pystyvät jo vastaamaan käyttäjien kysyntään ilman viranomaisten tätä varten asettamaa velvoitetta <sup>(20)</sup>.

<sup>(18)</sup> Ks. erityisesti tuomio 1.3.2017, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) v. Euroopan komissio*, T-454/13, EU:T:2017:134, 134 kohta, jäljempänä 'tuomio SNCM'.

<sup>(19)</sup> Tuomio, 1.3.2017, *Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio*, T-366/13, ECLI:EU:T:2017:135, 105 kohta.

<sup>(20)</sup> Tuomio SNCM, 134 kohta.



Markkinatarjonnan analyysi on tarpeen vain, jos unionin tai kansallisella lainsäädännöllä on otettu käyttöön oikeudet avoimeen pääsyyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kattamiin palveluihin.

Markkinatarjonnan arvioinnin yhteydessä olisi periaatteessa järjestettävä liikenteenharjoittajien kuuleminen niiden kiinnostuksesta asiaankuuluvien palvelujen tarjoamiseen avoimen pääsyn palvelujen avulla ja arvioitava sen tuloksia. Markkinatoimijoita voidaan kuulla esimerkiksi niiden jo tarjoamien tai suunnittelemien palvelujen luonteesta, määrästä ja tiheydestä kyseisellä maantieteellisellä alueella tai hintatasosta, jota ne soveltavat tai aikovat soveltaa.

Jos markkinatoimija tarjoaa kaupallisia palveluja tai odottaa tai ilmoittaa, että niiden tarjoaminen aloitetaan kohtuullisen lyhyessä määräajassa (esimerkiksi rautateillä, jos toimija on ilmoittanut sääntelyelimelle ja rataverkon haltijalle aikomuksestaan aloittaa palvelun tarjoaminen direktiivin 2012/34/EU 38 artiklan 4 kohdan mukaisesti), toimivaltaisten viranomaisten olisi otettava ne huomioon täsmäntäessään julkisen palvelun velvoitteiden soveltamisalaa, ellei ole objektiivisia perusteita olla tekemättä niin.

Markkinatarjonnan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muilla liikennemuodoilla tarjotut vertailukelpoiset liikennepalvelut, mutta se ei ole välttämätöntä. Tässä liikennemuotojen vertailukelpoisuutta koskevassa arvioinnissa toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa huomioon kunkin liikennemuodon erityispiirteet. Rautatieliikenteen osalta näitä erityispiirteitä ovat muun muassa suuret investoinnit ja infrastruktuurikustannukset<sup>(21)</sup>. Niihin voi sisältyä myös ympäristöhyötyjä muihin liikennemuotoihin verrattuna.

— Vähiten haitallisen sisämarkkinoiden toimintaa koskevan lähestymistavan valinta

Arvioidessaan, ovatko julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa vahvistetut julkisen palvelun velvoitteet perusvapauksien kannalta vähiten rajoittavia ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta vähiten haitallisia, toimivaltainen viranomainen voi harkita vaihtoehtoisia toimenpiteitä unionin oikeuden mukaisesti. Jos tavoitteena on esimerkiksi kohtuuhintaisten liikennepalvelujen takaaminen, toimivaltainen viranomainen voi harkita enimmäishintoja koskevien yleisten sääntöjen asettamista sen sijaan, että se tekisi julkisen palvelun sopimuksen yhden toimijan kanssa. Tämä analyysi on tarpeen vain, jos unionin tai kansallisella lainsäädännöllä on otettu käyttöön oikeudet avoimeen pääsyyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kattamiin palveluihin.

— *Mahdollisuus yhdistää kustannukset kattavat palvelut samaan kokonaisuuteen kustannuksia kattamattomien palvelujen kanssa julkisen palvelun sopimuksessa*

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 a artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset voivat yhdistää kustannukset kattavat palvelut samaan kokonaisuuteen kustannuksia kattamattomien palvelujen kanssa. Tätä tekstiä on luettava yhdessä asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 artiklan e alakohdassa vahvistetun julkisen palvelun velvoitteen yleisen määritelmän kanssa. Sen mukaan julkisen palvelun velvoitteen alaiset palvelut ovat palveluja, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin. Näin ollen toimivaltaiset viranomaiset voivat yhdistää kustannukset kattavat palvelut samaan kokonaisuuteen kustannuksia kattamattomien palvelujen kanssa ainoastaan asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa.

Tämän säännöksen perusteena olevan asetuksen (EU) 2016/2338 johdanto-osan 8 kappaleessa säädetään, että "[j]ulkista henkilöliikennettä koskevien julkisen palvelun velvoitteiden eritelmien olisi mahdollisuuksien mukaan tuotettava myönteisiä verkostovaihtokutsia". Näin ollen komissio katsoo, että päätöksen kustannusten kattamien palvelujen sisällyttämisestä julkisen palvelun velvoitteiden soveltamisalaa olisi heijastettava myös tavoitetta varmistaa yhtenäinen liikennejärjestelmä erityisesti maantieteellisellä tasolla ja hyötyä myönteisistä verkostovaihtokutsista sen sijaan, että ainoastaan rajoitettaisiin korvauksen määrää.

Kun toimivaltaiset viranomaiset määrittävät julkisen palvelun velvoitteita ja määrittelevät niiden maantieteellistä soveltamisalaa, niitä sitoo unionin oikeuden mukainen suhteellisuusperiaate, kuten asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 a artiklan 1 kohdassa muistutetaan. Kustannukset kattavien palvelujen yhdistämisen samaan kokonaisuuteen kustannukset kattamattomien palvelujen kanssa on oltava välttämätöntä ja oikeasuhteista.

Jakson 2.2.3 päätelmänä voidaan todeta, että toimivaltaisten viranomaisten olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tässä jaksossa säädettyjen edellytysten noudattamiseen, jotta julkisen palvelun velvoitteen soveltamisalan määrittelyssä ei altistuttaisi ilmeiselle virheelle ja korvauksen mahdolliselle takaisinperinnälle valtioneuvoston mukaisesti.

<sup>(21)</sup> Tuomio 18.1.2017, *Andersen v. komissio*, T-92/11 RENV, EU:T:2017:14, 70 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin viittaa asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 25 kappaleessa mainittuihin rautatieliikenteen erityispiirteisiin. Kyseisessä johdanto-osan kappaleessa viitataan suuriin investointeihin ja investointikustannuksiin liittyviin erityiskysymyksiin.

#### 2.2.4 **Asetuksen 2 artiklan f alakohta, 3 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 1 kohta: yksinoikeuksien luonteen ja laajuuden määrittelmä unionin lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi**

Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ottaen huomioon 3 artiklan 2 kohdan rajoitetut poikkeukset, silloin, kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää liikenteenharjoittajalle yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus. Yksinoikeus määritellään 2 artiklan f alakohdassa oikeudeksi, ”jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat”. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa on täsmennettävä yksinoikeuden harjoittamista koskevat ehdot, erityisesti liikennepalvelun tyyppi, johon se viittaa, yksinoikeuden maantieteellinen laajuus ja voimassaoloaika. Edellä 2 artiklan f alakohdassa vahvistetun määrittelyn sanamuoto rajoittaa tiettyjen julkisen liikenteen palvelujen ja tiettyjen reittien, verkkojen tai alueiden yksinoikeuksien soveltamisalaa.

Direktiivin 2012/34/EU 10 artiklalla käyttöön otettu sisämarkkinoiden kehitys ja erityisesti rautatieyritysten oikeus käyttää infrastruktuuria avoimien palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltioiden kotimarkkinoilla vaikuttavat julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta annettavan korvauksen muodossa myönnettyjen yksinoikeuksien käsitteeseen.

Yksinoikeuksien ja käyttöoikeuksien välistä vuorovaikutusta selitetään taloudellisen tasapainon arvioinnista annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1795 <sup>(2)</sup> 6 artiklassa: jäsenvaltiot voivat myöntää yksinoikeuksia, mutta ne eivät saa rajoittaa muiden liikenteenharjoittajien oikeutta käyttää kyseistä rautatieinfrastruktuuria rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoamiseen, paitsi jos tämän oikeuden käyttäminen vaarantaisi julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen taloudellisen tasapainon direktiivin 2012/34/EU 11 ja 11 a artiklan mukaisesti.

Lukuun ottamatta direktiivin 2012/34/EU 11 artiklan 5 kohdan soveltamisalaa kuuluvia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joiden osalta käyttöoikeutta voidaan rajoittaa ehdoilla, kaikissa muissa tapauksissa on varmistettava, että julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset, joilla myönnetään yksinoikeus avoimista palveluista saataviin tuloihin, suojataan ainoastaan taloudellisen tasapainon arvioinnilla direktiivin 2012/34/EU 11 ja 11 a artiklan mukaisesti. Kuten taloudellisen tasapainon arvioinnista annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1795 6 artiklassa täsmennetään, sääntelyelimen on arviointia tehdessään otettava asianmukaisesti huomioon tällaisten yksinoikeuksien rahallinen arvo.

Jäsenvaltiot voivat myöntää tiettyjä oikeuksia, jotka eivät vaikuta olevan yksinoikeuksia mutta jotka käytännössä estävät muita yrityksiä osallistumasta markkinoille oikeudellisten sääntöjen tai hallinnollisten käytäntöjen kautta. Esimerkiksi hallinnollisilla järjestelyillä, joilla myönnetään lupa harjoittaa julkisia liikennepalveluja, joihin sovelletaan esimerkiksi palvelujen toivottua volyymia ja laatua koskevia vaatimuksia, voidaan käytännössä rajoittaa liikenteenharjoittajien määrää markkinoilla. Tällaisten tosiasiallisten yksinoikeuksien on myös oltava asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisia.

#### 2.2.5 **Asetuksen 4 ja 8 artikla: julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten voimassaoloaika ja edellytykset, joiden perusteella julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloaikaa voidaan pidentää 50 prosentilla enintään 50 prosenttiin voimassaoloajasta**

Asetuksen 4 ja 8 artiklassa säädetään julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten enimmäisvoimassaoloajasta sekä niiden tekemisen ja voimassaolon päättymisen määräajoista.

”Sopimuksen voimassaoloaika” on määritettävä viittaamalla liikennetoimintojen alkamiseen. Tätä tulkintaa tukee myös se, että kyseisestä päivästä alkaen aletaan soveltaa asetuksen (EY) N:o 1370/2007 keskeisiä säännöksiä, esimerkiksi niitä, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutta maksaa korvauksia julkisen palvelun velvoitteista. Komissio katsoo, että useissa jäsenvaltioissa sopimuksen voimassaoloaika määritetään sopimuksessa viittaamalla liikennetoimintojen alkamiseen.

Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa voi edeltää ”käyttöönottoaihe”, jonka aikana julkisen liikenteen harjoittaja valmistautuu toiminnan aloittamiseen. Resurssien käyttöönottoon tarvittava aika voi vaihdella suuresti sen mukaan, millaisia eroja vanhan ja uuden sopimuksen mukaisissa julkisen palvelun velvoitteissa on. Silloin, kun sopimus tehdään ilman tarjouskilpailua eikä tarvita merkittäviä valmisteluja, resurssien käyttöönotto voi kestää muutaman viikon. Jos taas julkisen liikenteen harjoittajan on tarvittavien palvelujen tarjoamiseksi investoitava mittavasti esimerkiksi uuden kaluston hankintaan, aikaa voi kulua jopa kolme tai neljä vuotta.

<sup>(2)</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1795, annettu 20 päivänä marraskuuta 2018, menettelyn ja perusteiden vahvistamisesta direktiivin 2012/34/EU 11 artiklan mukaisen taloudellisen tasapainon arvioinnin soveltamista varten (EUVL L 294, 21.11.2018, s. 5).

Sopimusvelvoitteiden syntymisen (joka yleensä tapahtuu sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä) ja kuljetustoiminnan aloittamisen välistä käyttöönottoaikaa ei kuitenkaan sisällytetä sopimuksen voimassaoloaikaan. Sen olisi aina oltava oikeassa suhteessa liikenteenharjoittajan todistettavissa oleviin tarpeisiin toimintaan valmistautumisessa, ja yhdenmukainen kyseisen jäsenvaltion aiempien käytäntöjen kanssa. Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 8 artiklan 2 kohdan iii alakohdassa vahvistettuja, ehdottomien ja ilman tarjouskilpailua tehtyjen sopimusten myöntämisen vaiheittaisesta lopettamisesta annettuja säännöksiä ei saisi kiertää toiminnan aloittamisen yhteydessä. Näin voi olla silloin, kun julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus tehdään uudelleen vakiintuneen liikenteenharjoittajan kanssa ilman tarjouskilpailua – ilman tarjouskilpailua tehtäviä sopimuksia ja julkisuusvaatimuksia koskevan määräajan eli 25 päivän joulukuuta 2023 välittömässä läheisyydessä – ja uuden sopimuksen mukaiset toimet on suunniteltu alkaviksi merkittävästi kyseisen päivämäärän jälkeen ilman objektiivisia perusteita käyttöönottoajan kestolle.

Korvauksesta on mahdollista maksaa ennakkomaksuja käyttöönottokauden aikana edellyttäen, että myös valtiontukisääntöjä noudatetaan.

Asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa sallitaan kuitenkin julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloajan pidentäminen tarvittaessa enintään 50 prosentilla ottaen huomioon myös omaisuuden hankintamenojen poistoon liittyvät ehdot. Voimassaoloaika voidaan pidentää, jos julkisen liikenteen harjoittaja antaa käyttöön omaisuutta, kuten liikkuvaa kalustoa, huoltolaitteistoa tai infrastruktuuria, jonka hankintamenojen poisto-aika on poikkeuksellisen pitkä, joka on merkittävää suhteessa julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kohteena olevien henkilöliikennepalvelujen toteuttamiseen tarvittaviin kokonaisvaroihin ja jota käytetään pääasiassa kyseisen sopimuksen kohteena oleviin henkilöliikennepalveluihin.

Johdanto-osan 15 kappaleessa todetaan vielä, että *"julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten pidentämisen enintään puolella niiden alkuperäisestä kestosta on oltava mahdollista silloin, kun julkisen liikenteen harjoittajan on investoitava omaisuuteen, jonka hankintamenojen poisto-aika on poikkeuksellisen pitkä, ja (SEUT-sopimuksen 349 artiklassa) määriteltujen syrjäisimpien alueiden osalta niihin liittyvistä erityispiirteistä ja rajoituksista johtuen"*.

Koska kyseessä on poikkeus julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten kestoja koskevasta yleisestä säännöstä, mahdollisuutta pidentää sopimuksen voimassaoloa enintään 50 prosentilla olisi sovellettava suppeasti. Toimivaltaisen viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava, onko pidennys tarpeen, jotta liikenteenharjoittaja voi kuolettaa omaisuutensa tyypillisellä tai lakisääteisellä poistoprosentilla, ja onko voimassaoloajan pidennys oikeasuhteinen tähän tavoitteeseen nähden. Tätä arviointia tehdessään toimivaltainen viranomainen ottaa huomioon ainoastaan liikenteenharjoittajan itsensä rahoittaman osuuden omaisuudesta, ei julkisin varoin rahoitettua osuutta.

Periaatteessa toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen sopimuksen voimassaoloajan pidentämisestä ennen uuden sopimuksen tekemistä niin, että sopimuksen voimassaoloaika on selvillä sen tekopäivästä lähtien. Sopimuksen voimassaoloajan pidentäminen on mahdollista vain tietyin edellytyksin. Suunnitellut investoinnit uuteen kalustoon on perusteltava objektiivisesti esimerkiksi myöhemmin esiin tulleista teknisistä syistä. Olisi osoitettava, että ilman pidennystä sopimuksen jäljellä oleva voimassaoloaika ei mahdollistaisi investoinnin järkevää kuolettamista. Tällaisen pidennyksen mahdollisuus ja edellytykset olisi ilmoitettava selvästi tarjousasiakirjoissa ja sopimuksessa. Lisäksi tällainen pidennys voi vaikuttaa korvauksen tasoon, jota olisi sen vuoksi mukautettava.

Asetuksen 8 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa niiden sopimusten, jotka on tehty 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti 3 päivän joulukuuta 2019 ja 24 päivän joulukuuta 2023 välisenä aikana, voimassaoloaika saa olla enintään kymmenen vuotta. Tämä on erityinen ja ehdoton rajoitus, jonka tarkoituksena on säilyttää 24 päiväksi joulukuuta 2023 asetetun määräajan vaikutus ja estää 5 artiklan 6 kohdan ja 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtyjen sopimusten pitkäaikainen soveltaminen. Näin ollen tällaisten sopimusten voimassaoloaika ei voida pidentää 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

#### 2.2.6 Asetuksen 4 artiklan 7 kohta ja 5 artiklan 2 kohdan e alakohta: alihankinnan ehdot

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 7 kohdan mukaan julkisen palvelun sopimuksessa on määrättävä, onko alihankinta mahdollinen ja jos on, missä laajuudessa. Jos alihankinnat ovat mahdollisia, julkisen liikenteen harjoittajan on aina hoidettava itse "suurin osa" julkisista henkilöliikennepalveluista.

Myös sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa ilman tarjouskilpailua tehty julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus voidaan toteuttaa alihankintana, joskin tiukemmin edellytyksin. Sisäisen liikenteenharjoittajan on 5 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti tarjottava suurin osa julkisista henkilöliikennepalveluista itse. Tällä säännöksellä lainsäätäjä on pyrkinyt estämään sisäistä liikenteenharjoittajaa antamasta alihankintana toiselle yksikölle enemmän kuin kohtuullisen osuuden liikennepalveluista, koska tällaisessa tilanteessa toimivaltaisen viranomaisen määräysvallassa olevan ”sisäisen liikenteenharjoittajan” käsite menettää merkityksensä.

Rajoittamatta tilannekohtaisen analyysin soveltamista vaikuttaisi olevan perusteltua katsoa, että julkisista liikennepalveluista yli kolmanneksen toteuttaminen alihankinnalla edellyttäisi vahvoja perusteita, erityisesti kun otetaan huomioon edellä mainitut 5 artiklan 2 kohdan e alakohdan tavoitteet, kuten pyrkimys välttää epäaitojen sisäisten liikenteenharjoittajien perustamista. Tyypillisesti alihankintana suoritettavien liikennepalvelujen osuus mitataan arvona tai aikataulun mukaisten vuorojen kilometreinä <sup>(23)</sup>.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti eli julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti tehtyjen julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 7 kohdassa vahvistetut alihankintaa koskevat säännöt ovat ensisijaiset kyseisissä direktiiveissä vahvistettuihin sääntöihin nähden <sup>(24)</sup>.

Joka tapauksessa alihankinta on toteutettava noudattaen keskeistä julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei myöskään estetä sitä, että julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa määrätään sellaisesta liikennepalvelujen arvon vähimmäisosuudesta, jonka sopimuksen tehnyt liikenteenharjoittaja järjestää alihankintana. Sopimuksessa voidaan määrätä tästä, jos noudatetaan asetuksen säännöksiä, erityisesti julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen alihankinnan enimmäisosuutta.

### 2.3 Asetuksen 4 artiklan 4 a, 4 b, 5 ja 6 kohta: henkilöstön suojelu liikenteenharjoittajan vaihtuessa

Asetuksen (EU) 2016/2338 johdanto-osan 12 kappaleessa säädetään, että yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen toteuttamiseksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava julkisen liikenteen harjoittajien henkilökunnan sosiaalisen suojelun riittävä taso. Asetuksen 4 artiklan 4 a ja 4 b kohdassa muistutetaan julkiseen liikenteeseen sovellettavista säännöistä ja velvollisuuksista.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti, ja kuten sen johdanto-osan 16 ja 17 kappaleessa selitetään, henkilöstön suojeluun liikenteenharjoittajan vaihtuessa liittyvät seuraavat skenaarit:

- i) Jos edellytykset työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen tai liikkeen taikka yrityksen tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/23/EY <sup>(25)</sup> soveltamiselle täyttyvät esimerkiksi silloin, kun siirretään huomattavia aineellisia hyödykkeitä, kuten liikkuvaa kalustoa, luovuttavalta liikenteenharjoittajalta luovutuksen saavalle liikenteenharjoittajalle <sup>(26)</sup>, työntekijöiden oikeuksien suojaaminen, johon sisältyy erityisesti työsopimusten jatkuvuus, perustuu suoraan tähän direktiiviin.
- ii) Jos direktiivissä 2001/23/EY tarkoitettua siirtoa ei tehdä, toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin vaatia, että kyseisten palvelujen tarjoamiseen aikaisemmin osallistuneelle henkilöstölle myönnetään oikeudet, jotka se olisi saanut, jos direktiiviä 2001/23/EY olisi sovellettu.
- iii) Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää vaatia julkisen liikenteen harjoittajaa noudattamaan tiettyjä työehtoihin liittyviä vaatimuksia kaikkien julkisten liikennepalvelujen tarjoamiseen osallistuvien työntekijöiden osalta ”avoimien ja vertailtavissa olevien kilpailuolosten varmistamiseksi liikenteenharjoittajien välillä ja sosiaalisen polkumyynnin riskin välttämiseksi”, kuten asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 17 kappaleessa vahvistetaan. Nämä vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi yritystason työehtosopimukseen tai kyseisen markkinasegmentin osalta tehtyyn työehtosopimukseen.

<sup>(23)</sup> Ks. aikataulun mukaisten vuorojen mittaaminen kilometreinä, tuomio 27.10.2016, *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, jäljempänä ’tuomio *Hörmann Reisen*’.

<sup>(24)</sup> Ks. tähän liittyen tuomio *Hörmann Reisen*, 34–48 kohta.

<sup>(25)</sup> EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16.

<sup>(26)</sup> Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisesti direktiiviä 2001/23/EY sovelletaan yrityksen luovutuksen yhteydessä, kun luovutus tapahtuu julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekemistä koskevan tarjouskilpailumenettelyn jälkeen. Aineellisiin hyödykkeisiin perustuvilla toimialoilla, kuten linja-auto- ja rautatieliikenteessä, direktiiviä 2001/23/EY sovelletaan, jos siirretään huomattavia aineellisia hyödykkeitä. Direktiivissä 2001/23/EY tarkoitettu siirto voi olla kyseessä myös silloin, jos aineellisten hyödykkeiden, jotka aikaisemmin ovat olleet luovuttajan käytössä ja jotka luovutuksensaaja on ottanut haltuunsa, omistajuus ei siirry esimerkiksi tilanteessa, jossa uuden urakoitsijan haltuun ottamat aineelliset hyödykkeet eivät kuuluneet sen edeltäjälle vaan hankintaviranomaiselle. Ks. tähän liittyen tuomio, 20.11.2003, *Abler*, C-340/01, EU:C:2003:629. Ks. myös tuomio 26.11.2015, *ADIF*, C-509/14, EU:C:2015:781.

iv) Toimivaltaiset viranomaiset voivat soveltaa myös mahdollisuuksien ii) ja iii) yhdistelmää.

Asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että tiedot sovellettavista henkilöstön suojelua koskevista säännöistä ja säännöksistä, jotka koskevat laatuvaatimuksia ja sosiaalisia vaatimuksia, sosiaalisia ja laadullisia kriteerejä sekä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka liittyvät kyseisten palvelujen tarjoamiseen aikaisemmin osallistuneen henkilöstön siirtoon liikenteenharjoittajan vaihtuessa, on sisällytettävä tarjouskilpailumenettelyä koskeviin asiakirjoihin ja julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin. Tällaiset vaatimukset ja kriteerit voivat liittyä esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen, henkilöstön säännölliseen ja jatkuvaan koulutukseen, naisille, ikääntyneille työntekijöille ja vammaisille henkilöille kohdistettaviin edistämissuunnitelmiin sekä työpaikka- ja turvallisuusvelvoitteiden ja työntekijöiden osallistumista koskevien sääntöjen noudattamiseen.

## 2.4 Keskeisten tuotantotehtävien ja tietojen saatavuus

Tässä jaksossa annetaan tulkitsevia ohjeita pääsystä liikkuvan kaluston käyttöön ja tietojen, jotka ovat julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemisen kannalta välttämättömiä.

### 2.4.1 Asetuksen 5 a artikla: pääsy rautateiden liikkuvan kaluston käyttöön

Pääsy rautateiden liikkuvan kaluston käyttöön on välttämätöntä, jotta liikenteenharjoittajat voivat tehdä tarjouksia julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tarjouskilpailumenettelyissä erityisesti silloin, kun ne ovat uusia tulokkaita, joilla ei ole käytössään suurta määrää liikkuvaa kalustoa.

Asetuksen 5 a artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, tarvitaanko toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että sopivan liikkuvan kaluston käyttöön on tosiasiallinen ja syrjimätön pääsy. Arvioidessaan, missä määrin liikenteenharjoittajilla on tosiasiallinen pääsy liikkuvan kaluston käyttöön, toimivaltaisen viranomaisen olisi arvioitava kaikki tällaisen pääsyn asiaankuuluvat esteet, kuten taloudelliset, tekniset tai sääntelyyn liittyvät esteet. Arvioinnissa olisi otettava huomioon tarjonta vuokrausyritysten, muiden liikkuvaa kalustoa tarjoavien markkinatoimijoiden sekä toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämistä liikkuvan kaluston reserveista. Siinä olisi otettava huomioon myös käyttöönottoaika eli aika, jonka liikenteenharjoittajat tarvitsevat pystyä käyttämään liikkuvaa kalustoa liikennetoiminnassaan. Arvioidessaan, onko liikkuvan kaluston käyttöön pääsy syrjimätöntä, toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, onko joillakin liikenteenharjoittajilla pääsy liikkuvan kaluston käyttöön epäedullisemmissä olosuhteissa kuin kilpailijoilla. Niiden olisi myös analysoitava, onko käytettävissä oleva liikkuva kalusto asianmukaista eli täyttääkö se tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt hintaa, laatua ja teknisiä standardeja koskevat vaatimukset.

Arviointikertomus on julkistettava riittävän ajoissa, jotta kaikki sidosryhmät voivat reagoida siihen. Kertomuksen oikeellisuus voidaan myös kiistää 5 artiklan 7 kohdan mukaisen uudelleentutkimuksen yhteydessä.

Jos arviointikertomuksessa todetaan, että on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, jotta varmistetaan todellinen ja syrjimätön pääsy sopivan liikkuvan kaluston käyttöön, toimivaltaisilla viranomaisilla ei 5 a artiklan 2 kohdan mukaan ole oikeudellista velvollisuutta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä. Jos toimivaltainen viranomainen ei toteuta asianmukaisia toimenpiteitä, on vaarana, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekeminen tutkitaan uudelleen 5 artiklan 7 kohdan nojalla sillä perusteella, että sopimuskentkemenettely ei ole ollut oikeudenmukainen eikä siinä ole noudatettu avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Asetuksen 5 a artiklan 2 kohdassa esitetään luettelo toimenpiteistä, joita toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa varmistaa todellisen ja syrjimättömän pääsyn liikkuvan kaluston käyttöön. Luettelo ei ole tyhjentävä. Toimivaltainen viranomainen voi muun muassa ottaa julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa käyttöön velvoitteen siirtää liikkuva kalusto sopimuksen päättyessä luovutuksen saavalle liikenteenharjoittajalle. Jos tällainen liikkuva kalusto on ostettu alun perin julkisin varoin, sen siirtohinnan olisi vastattava asianmukaisesti luovuttavan liikenteenharjoittajan saamaa julkista rahoitusta.

### 2.4.2 Asetuksen 4 artiklan 8 kohta: oikeus olennaisten tietojen saamiseen julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekemiseksi

Toimivaltaisten viranomaisten on asetettava tarjoustenvalmisteluun tarvittavat tiedot kaikkien asiaan liittyvien tahojen saataville. Tätä varten julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin on sisällytettävä liikenteenharjoittajan velvoite toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki mahdollisen seuraavan sopimuksen tekemiseksi tarvittavat tiedot. Jos voimassa oleviin sopimuksiin ei sisälly tällaista määräästä, niitä olisi muutettava. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava liiketoimintaa koskevien luottamuksellisten tietojen oikeutettu suojeleminen.

Asetuksen 4 artiklan 8 kohdassa on luettelo tiedoista, jotka toimivaltaiset viranomaiset yleensä antavat saataville. Luettelo ei ole tyhjentävä. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on arvioida tapauskohtaisesti, mitkä tiedot ovat tarpeellisia, ottaen huomioon asiaankuuluvat seikat, kuten tehtävän sopimuksen ominaispiirteet (esimerkiksi netto- tai bruttomääräisiin kustannuksiin perustuvat sopimukset) ja liiketoimintaa koskevien luottamuksellisten tietojen oikeutettu suojelu. Tietoihin, joita ei ole lueteltu tässä säännöksessä mutta joita voidaan pitää tarjoajien kannalta olennaisina, kuuluu esimerkiksi liikkuvan kaluston huoltokirjanpito, joka voidaan siirtää uudelle julkisen liikenteen harjoittajalle.

## 2.5 Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen

Tässä jaksossa annetaan tulkitsevia ohjeita useista säännöksistä, jotka liittyvät julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemiseen. Ohjeita annetaan edellytyksistä, joiden perusteella julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua, sekä sopimusten tarjouskilpailua koskevista menettelyvaatimuksista.

### 2.5.1 Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohta: edellytykset, joiden perusteella julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus voidaan tehdä sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa ilman tarjouskilpailua

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetään, että toimivaltaiset paikalliset viranomaiset voivat tarjota rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja itse tai tehdä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa. Jälkimmäisen vaihtoehdon valitessaan niiden on kuitenkin noudatettava useita 5 artiklan 2 kohdassa asetettuja tiukkoja sääntöjä ja edellytyksiä. Komissio ottaa huomioon seuraavat seikat:

- i) Asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että integroituja julkisia henkilöliikennepalveluja tarjoava toimivaltainen paikallinen viranomainen tai viranomaisten ryhmittymä voi tehdä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivaltaisten paikallisten viranomaisten ryhmittymän ilman tarjouskilpailua tekemän sopimuksen mukaiset julkiset henkilöliikennepalvelut on integroitava maantieteellisesti, liikenteen tai hintojen osalta koko alueella, josta tämä viranomaisten ryhmittymä vastaa. Toimivaltaisen paikallisen viranomaisen tai viranomaisten ryhmittymän vastuulla olevat palvelut voivat kattaa maantieteellisesti taajan (<sup>27</sup>) tai maaseutualueen tai molempien tarpeet.
- ii) Asetuksen 2 artiklan j alakohdassa määriteltyjä ja 5 artiklan 2 kohdassa täsmennettyjä sääntöjä, jotka koskevat toimivaltaisen viranomaisen harjoittamaa määräysvaltaa sisäisen liikenteenharjoittajan toiminnassa, on joka tapauksessa noudatettava. Sisäisen liikenteenharjoittajan on oltava oikeudellisesti erillinen yksikkö, ”joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt”. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetaan joukko vaatimuksia, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, onko sisäinen liikenteenharjoittaja tosiasiallisesti toimivaltaisen viranomaisen määräysvallassa. Nämä vaatimukset ovat seuraavat: ”*edustus hallinto-, johto- tai valvontaelimissä, tätä koskevat määräykset yhtiöjärjestyksessä, omistussuhteet sekä strategisia päätöksiä ja yksittäisiä liikkeenjohdollisia päätöksiä koskeva tosiasiallinen vaikutus- ja määräysvalta*”. Määräysvallan arvioinnin on perustuttava kaikkiin mainittuihin vaatimuksiin.

Omistussuhteita koskevan vaatimuksen osalta asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei vaadita, että toimivaltaisilla viranomaisilla on hallussaan 100 prosenttia sisäisen liikenteenharjoittajan pääomasta. Tämä voi olla olennaista esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa. Tältä osin asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukainen sisäisen liikenteenharjoittajan käsite on laajempi kuin unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukainen sisäisen toimijan käsite (<sup>28</sup>). Toimivaltaisen viranomaisen tosiasiallinen määräysvalta on kuitenkin osoitettava muiden vaatimusten perusteella, kuten 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa todetaan.

- iii) Kilpailun vääristymisen vähentämiseksi 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään, että sisäisten liikenteenharjoittajien ja kaikkien yksiköiden, joihin kyseisellä liikenteenharjoittajalla on vähäistäkin vaikutusvaltaa, liikennetoiminnan tulisi rajoittua maantieteellisesti toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten paikallisten viranomaisten ryhmittymän alueelle.

Sisäinen liikenteenharjoittaja tai yksikkö, johon sisäisellä liikenteenharjoittajalla on vaikutusvaltaa, ei saa harjoittaa julkisia henkilöliikennepalveluja edes alihankkijana tai osallistua tarjouskilpailuihin toimivaltaisen paikallisen viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolella unionin alueella eikä myöskään muualla maailmassa, koska se voi vaikuttaa epäsuorasti sisämarkkinoihin.

(<sup>27</sup>) Tähän voi sisältyä toiminnallisia kaupunkiseutuja, jotka koostuvat kaupungista ja sen työmatka-alueesta.

(<sup>28</sup>) Tuomio, 13.11.2008, *Coditel Brabant*, C-324/07, EU:C:2008:621, 30 kohta.

Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohda on laadittu väljästi, jotta estetään sellaisten yritysyritysten syntyminen, joilla pyritään kiertämään tätä maantieteellistä rajoitusta. Kuten v alakohdassa todetaan, rajoittamatta niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat toisen toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueelle ulottuvia muita reittejä tai lisätoimintoja, tätä maantieteellistä rajoitusta koskevaa säännöstä on sovellettava erityisen tarkasti.

- iv) Komissio katsoo, että sisäisen liikenteenharjoittajan osallistuminen menettelyyn, jossa sopimuspuoli valitaan tarjouskilpailun perusteella, saattaisi kyseenalaistaa kyseisen liikenteenharjoittajan suoran valinnan sopimuspuoleksi <sup>(29)</sup>, ellei 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan edellytyksiä noudateta.
- v) Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti sisäisten liikenteenharjoittajien toimintaan voi liittyä ”*muuta reittejä tai lisätoimintoja, jotka ulottuvat toisen toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueelle*”. Säännös tarjoaa tiettyä joustavuutta, koska siinä otetaan huomioon naapurialueiden välinen liikenne. Näin ollen sisäisten liikenteenharjoittajien harjoittamat palvelut voivat tietyssä määrin ulottua toimivaltaisen paikallisen viranomaisen alueen ulkopuolelle. Jotta voidaan arvioida, vastaavatko julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen mukaiset palvelut tätä säännöstä, olisi selvitettävä, yhdistetäänkö palveluilla kyseessä olevan toimivaltaisen viranomaisen alue naapurialueeseen ja ovatko palvelut pikemminkin lisätoimintoja kuin julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen mukaisen julkisen liikennetoiminnan pääasiallinen tarkoitus. Komissio arvioi julkisen liikennetoiminnan toissijaista luonnetta vertaamalla palveluihin käytettävien ajoneuvojen tai junien kilometrimäärää sisäisen liikenteenharjoittajan sopimuksen tai sopimusten kattavan julkisen liikennetoiminnan kokonaismäärään.
- vi) Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta sellaisten linja-autojen tai raitiovaunujen henkilöliikennepalveluja koskevien sopimusten tekemiseen ilman tarjouskilpailua, jotka eivät ole direktiivin 2014/23/EU 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Tällaiset sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa ilman tarjouskilpailua tehtävät sopimukset on tehtävä direktiivin 2014/24/EU 12 artiklan tai direktiivin 2014/25/EU 28 artiklan mukaisesti <sup>(30)</sup>.

#### 2.5.2 **Asetuksen 5 artiklan 3 kohta: julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tarjouskilpailua koskeva periaate ja sen menettelyvaatimukset**

Asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos toimivaltainen viranomainen käyttää muuta ulkopuolista tahoa kuin sisäistä liikenteenharjoittajaa julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamiseen, sen on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset oikeudenmukaisen, avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn kautta.

Asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tarjouskilpailun perusteella *lukuun ottamatta 3 a, 4, 4 a, 4 b, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja tapauksia*. Säännöksessä todetaan siten selvästi, että periaatteessa sovelletaan 5 artiklan 3 kohdan mukaista tarjouskilpailumenettelyä ja 3 a, 4, 4 a, 4 b, 5 ja 6 kohdassa säädetään tämän säännön poikkeuksista. Oikeuskäytännön mukaan kaikkia poikkeuksia yleisestä säännöstä olisi tulkittava suppeasti <sup>(31)</sup>.

Lisäksi 5 artiklan 3 kohdassa asetetaan muutamia muita tarjouskilpailumenettelyn järjestämistä koskevia ehtoja. Kuten 2.5.1 kohdassa vahvistetaan, sopimuksentekomenettelyt on suunniteltava niin, että luodaan olosuhteet tehokkaalle kilpailulle. Perussopimuksen yleisperiaatteiden, jotka koskevat esimerkiksi avoimuutta ja syrjimättömyyttä, soveltaminen tarkoittaa muun muassa sitä, että tarjousten valintaan käytettävät arviointiperusteet on julkaistava tarjousasiakirjoissa. Jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa julkisia hankintoja koskevassa unionin lainsäädännössä, kuten direktiivissä 2014/25/EU ja 2014/24/EU tai käyttöoikeussopimuksia koskevassa direktiivissä 2014/23/EU, vahvistettuja yksityiskohtaisempia menettelysääntöjä, vaikkakaan sitä ei vaadita.

<sup>(29)</sup> Julkisasiamiehen antama ratkaisuehdotus 25.10.2018, yhdistetyt asiat C-350/17 ja C-351/17, Mobit, EU:C:2018:869, 104 kohta.

<sup>(30)</sup> Tuomio 21.3.2019, Rhein-Sieg-Kreis, yhdistetyt asiat C-266/17 ja C-267/17, EU:C:2019:241.

<sup>(31)</sup> Ks. muun muassa tuomio 18.1.2001, Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta, C-83/99, EU:C:2001:31, 19 kohta, ja tuomio 7.7.2022, Pricoforest SRL v. Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), C-13/21, EU:C:2022:531, 30 kohta.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdan noudattamiseksi julkiset hankintamenettelyt on suunniteltava niin, että luodaan parhaat mahdolliset edellytykset tehokkaalle kilpailulle. Toimivaltaisen viranomaisen ja tarjoajien välisiin neuvotteluihin perustuva sopimuskentekomenettely voi olla syrjimättömyyden periaatteen mukainen, jos neuvottelut ovat puolueettomia, oikeudenmukaisia ja avoimia. Jos esimerkiksi käytetään pelkästään neuvottelumenettelyä ilman, että julkaistaan ennakoilmoitusta, toimitaan 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastaisesti. Vastaavasti tarjouskilpailumenettely, joka rajoittaa aiheettomasti mahdollisten tarjoajien määrää, ei myöskään täyttäisi 5 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi myös tarjousten esivalinnan jälkeen neuvotella esivalittujen osapuolten kanssa, jos tarjouskilpailussa on erityisiä tai monitahoisia vaatimuksia. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tarjouksen jättäneiden liikenteenharjoittajien on kehitettävä teknisesti innovatiivisia liikennetarkoituksia täyttääkseen tarjousasiakirjoissa ilmoitetut vaatimukset. Myös käytettäessä esivalintaa ja neuvottelua valinnassa ja sopimuskentekomenettelyssä on noudatettava kaikkia 5 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

Jotta mahdollisille tarjoajille voidaan tarjota oikeudenmukaiset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet, tarjouskilpailumenettelyn käynnistämisen ja tarjousten toimittamisen sekä tarjouskilpailumenettelyn käynnistämisen ja liikennepalvelujen aloitusajankohdan välillä on oltava riittävästi aikaa.

### 2.5.3 Poikkeukset julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tarjouskilpailuperiaatteesta

#### 2.5.3.1 Asetuksen 5 artiklan 3 a kohta: edellytykset, joiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä rautateiden julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua epätavallisissa olosuhteissa

Rautateiden julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta toimivaltainen viranomainen voi päättää tehdä uusia sopimuksia väliaikaisesti ilman tarjouskilpailua silloin, kun viranomainen katsoo, että se on perusteltua epätavallisten olosuhteiden vuoksi, erityisesti jos

- toimivaltainen viranomainen tai muut toimivaltaiset viranomaiset ovat jo käynnistäneet useita tarjouskilpailumenettelyjä, jotka voisivat vaikuttaa todennäköisesti saatavien tarjousten laatuun ja määrään, jos sopimus tehdään tarjouskilpailumenettelyn mukaisesti, tai
- yhden tai useamman julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen soveltamisalaa on muutettava, jotta julkisten palvelujen tarjonta olisi tehokkainta.

Tällaisia epätavallisia olosuhteita ovat esimerkiksi tilanteet, joissa toimivaltainen viranomainen haluaa suunnitella uudelleen sopimuksen osien maantieteellisen kattavuuden tai koon. Esimerkiksi tapauksissa, joissa toimivaltainen viranomainen aikoo tarjota julkisen liikenteen palveluja yhden sopimuksen nojalla, kun niitä tällä hetkellä tarjotaan kahdella voimassa olevalla sopimuksella, joiden voimassaolo päättyy eri päivinä, voi olla tarpeen tehdä sopimus väliaikaisesti mahdollisimman pian ilman tarjouskilpailua niin, että kummankin sopimuksen voimassaolo voi päättyä samana päivänä.

Vaikka asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 oleva luettelo epätavallisista olosuhteista tarkoittavista tilanteista on avoin, termiä ”epätavalliset olosuhteet” on tulkittava tiukasti. Kuten asetuksen (EU) 2016/2338 johdanto-osan 21 kappaleessa todetaan, tätä säännöstä on tämän vuoksi tarkoitus käyttää, jos se antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden varmistaa, että palvelut tarjotaan kustannustehokkaimmalla tavalla. Tämän säännöksen mukaisesti tehtyjen sopimusten kesto on rajoitettava siihen, mikä vaikuttaisi olevan oikeassa suhteessa kyseisiin epätavallisiin olosuhteisiin. Kesto saa olla joka tapauksessa enintään viisi vuotta. Toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava tiettyjä avoimuusvaatimuksia. Sen on viipymättä ilmoitettava komissiolle päätöksestä tehdä sopimus tämän perusteella ja perusteltava päätöksensä asianmukaisesti. Euroopan komission liikenteen ja liikkumisen pääosastolle<sup>(32)</sup> on lähetettävä yksityiskohtaiset julkaisuviitteet (esimerkiksi linkki asianomaiselle verkkosivustolle) analysointia ja seuranta varten. Tässä tiedonantovaatimuksessa ei aseteta sopimuksen tekemisen ehdoksi komission suostumusta. Toimivaltaisen viranomaisen on myös julkaistava julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus. Toimivaltainen viranomainen ei voi käyttää tätä oikeudellista vaihtoehtoa tehdessään kaksi peräkkäistä julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta, jotka kattavat samat julkisen palvelun velvoitteet.

<sup>(32)</sup> MOVE-PSO-REGULATION@ec.europa.eu



2.5.3.2 *Asetuksen 5 artiklan 4 kohta: edellytykset, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi tehdä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailua, kun kyseessä on volyymiltään pieni sopimus tai pieni tai keskiuuri liikenteenharjoittaja*

Toimivaltainen viranomainen voi tehdä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ilman tarjouskilpailumenettelyä silloin, kun sopimus on arvoltaan vähäinen (5 artiklan 4 kohta). Julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen katsotaan olevan arvoltaan vähäinen, jos sen keskimääräinen vuosittainen arvo on arviolta alle miljoona euroa tai jos se koskee julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamista määrältään alle 300 000 kilometriä vuodessa. Rautateiden julkisia henkilöliikennepalveluja sisältävissä sopimuksissa nämä kaksi kynnysarvoa ovat 7,5 miljoonan euron keskimääräinen vuosittainen arvo ja 500 000 kilometriä julkisia henkilöliikennepalveluja. Jos sopimus on tehty sellaisen pienen tai keskiuuren yrityksen, jäljempänä 'pk-yritys', kanssa, jolla on käytössään enintään 23 maantieajoneuvoa, kynnysarvoja voidaan korottaa joko alle kahteen miljoonaan euroon keskimääräisen ennakoidun vuosittaisen arvon osalta tai alle 600 000 kilometriin vuodessa julkisten liikennepalvelujen osalta.

Erityisesti pk-yrityksiä koskeva enimmäismäärä, joka ilmaistaan ajoneuvojen määränä, osoittaa, että kyseistä säännöstä sovelletaan vain linja-autoliikenteeseen, ei raitiovaunu-, metro- tai junaliikenteeseen. Asetuksen 5 artiklan 4 kohdan poikkeuksellisen luonteen vuoksi 23 maantieajoneuvon enimmäismäärää on tulkittava suppeasti. Siksi on katsottava, että käsitteellä "käytössä olevat ajoneuvot" tarkoitetaan julkisen liikenteen harjoittajan käytössä olevien ajoneuvojen kokonaismäärää eikä niiden ajoneuvojen määrää, joita käytetään tietyn julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen kattamiin palveluihin. Pk-yrityksiä koskevan suosituksen<sup>(3)</sup> perusteita sovelletaan pienten ja keskiuurten yritysten määritelmään.

Jäsenvaltiot voivat 5 artiklan 4 kohdan mukaan päättää vaatia tarjouskilpailun järjestämistä kaikista sopimuksista, myös pieniarvoisista sopimuksista sekä pienten ja keskiuurten liikenteenharjoittajien kanssa tehdyistä sopimuksista. Vastaavasti ne voivat alentaa kynnysarvoja, joiden alittuessa sopimus voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua.

2.5.3.3. *Asetuksen 5 artiklan 4 a kohta: edellytykset, joiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä ilman tarjouskilpailua rautateiden julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen, jos markkinoiden ja verkon tietyt rakenteelliset ja maantieteelliset ominaispiirteet ja suorituskyky paranevat*

Direktiivin 5 artiklan 4 a kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi tehdä ilman tarjouskilpailua julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia rautateiden julkisista henkilöliikennepalveluista, kun kaksi edellytystä täyttyvät. Poikkeuksena julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tarjouskilpailua koskevasta periaatteesta tätä säännöstä olisi tulkittava suppeasti.

Ensimmäinen edellytys on, että sopimuksen teko ilman tarjouskilpailua on perusteltua ottaen huomioon asianomaisten markkinoiden ja verkon rakenteelliset ja maantieteelliset ominaispiirteet ja erityisesti koko, kysynnän ominaispiirteet, verkon monitahoisuus, tekninen ja maantieteellinen eristyneisyys sekä sopimuksen kattamat palvelut.

Ominaispiirteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Toimivaltainen viranomainen voi näin ollen harkita, onko tarpeen tehdä sopimus ilman tarjouskilpailua myös joidenkin muiden kuin tekstissä lueteltujen ominaispiirteiden perusteella. Toimivaltaisen viranomaisen päätelmälle siitä, että markkinoiden ja verkon ominaispiirteet oikeuttavat sopimuksen tekemiseen ilman tarjouskilpailua, olisi oltava objektiiviset perusteet. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastuu poikkeuksen perusteena olevien olosuhteiden tosiasiallisesta olemassaolosta on henkilöllä, joka pyrkii vetoamaan näihin olosuhteisiin. Tästä syystä toimivaltaisen viranomaisen on 5 artiklan 4 a kohdan mukaisesti tekemässään perustellussa päätöksessä esitettävä riittävä näyttö siitä, että asetuksen (EY) N:o 1370/2007 kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Kun otetaan huomioon 5 artiklan 4 a kohdan perustelut eli se, että tietyissä tapauksissa asetuksen tavoitteita eli laadukkaiden, kustannustehokkaiden palvelujen tarjoamista ei voida saavuttaa tarjouskilpailulla markkinoiden ja verkon tiettyjen ominaispiirteiden vuoksi, olennaista ei ole niinkään jäsenvaltion esihin ottamien ominaispiirteiden määrä ja luonne vaan sen osoittaminen, että asianomaisessa tapauksessa nämä ominaispiirteet objektiivisesti oikeuttavat sopimuksen tekemisen ilman tarjouskilpailua.

<sup>(3)</sup> Mikroyritysten sekä pienten ja keskiuurten yritysten määritelmästä 6 päivänä toukokuuta 2003 annettu komission suositus (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

Rajoittamatta yksittäisten tapausten arviointia, komission näkemys asianmukaisista ominaispiirteistä ja niiden mittaamisesta on seuraava: Markkinoiden koko olisi mitattava junakilometreinä ja verkon koko ratakilometreinä. Verkon monitahoisuudelle ominaista voisi olla esimerkiksi intermodaalisten keskusten suuri määrä, tyypillisesti paikallisissa verkoissa tai esikaupunkiverkoissa. Tekninen eristyneisyys voisi viitata esimerkiksi tilanteeseen, jossa tärkeimmät verkon osatekijät poikkeavat EU:n standardeista, kuten yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä. Maantieteellinen eristyneisyys voisi tarkoittaa verkkoja, joilla ei ole fyysisiä yhteyksiä naapuriverkkoihin esimerkiksi siksi, että ne sijaitsevat saarella. Ilmaisuilla ”sopimuksen kattamat palvelut” voitaisiin viitata esimerkiksi palvelujen ”strategiseen arvoon”.

Toinen edellytys, joka on täytettävä, jotta 5 artiklan 4 a kohdan mukainen sopimuksen tekeminen ilman tarjouskilpailua on perusteltua, on se, että sopimuksen on parannettava palvelujen laatua tai kustannustehokkuutta verrattuna aiemmin tehtyyn julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei täsmennetä, miten paljon parannuksia sopimuksen on aiheutettava, joten toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on päättää siitä. Palvelujen olisi kuitenkin parannuttava merkittävästi, jotta estetään asetuksen (EY) N:o 1370/2007 velvoitteen kiertäminen ja varmistetaan sen hyödyllinen vaikutus.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 edellytetään myös, että toimivaltainen viranomainen julkaisee perustellun päätöksensä sopimuksen tekemisestä ilman tarjouskilpailua ja ilmoittaa asiasta komissiolle kuukauden kuluessa sen julkaisemisesta. Tämän tarkoituksena on antaa markkinatoimijoille ja komissiolle mahdollisuus ottaa huomioon sopimuksetekomenettely ilman tarjouskilpailua ja sen perustelut. Euroopan komission liikenteen ja liikkumisen pääosastolle<sup>(34)</sup> on lähetettävä yksityiskohtaiset julkaisuvuitteet (esimerkiksi linkki asianomaiselle verkkosivustolle) analysointia ja seurantaa varten. Tässä tiedonantovaatimuksessa ei aseteta sopimuksen tekemisen ehdoksi komission suostumusta.

Jäsenvaltioiden, joiden rautateiden henkilöliikenteen vuotuinen markkinavolyymi oli 24 päivänä joulukuuta 2017 alle 23 miljoonaa junakilometriä ja joilla on vain yksi kansallisen tason toimivaltainen viranomainen ja yksi koko rautatieverkon kattava julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus, katsotaan täyttävän ensimmäisen edellytyksen. Myös näiden jäsenvaltioiden on kuitenkin edelleen täytettävä sopimuksen tekemiselle ilman tarjouskilpailua asetettu toinen edellytys. Siksi niiden on myös julkaistava perusteltu päätös ja ilmoitettava siitä komissiolle. Näiden suuntaviivojen liitteessä on luettelo jäsenvaltioista, joiden rautateiden matkustajaliikennemarkkinat olivat 24 päivänä joulukuuta 2017 alle 23 miljoonaa junakilometriä vuodessa.

Sopimukseen on sisällyttävä erityisiä suorituskykyvaatimuksia, jotka koskevat palvelun laatua ja kustannustehokkuutta. Suorituskykyvaatimusten on oltava avoimia sekä mitattavissa ja todennettavissa olevia. Niiden on perustuttava nimenomaisesti indikaattoreihin, joiden avulla toimivaltainen viranomainen voi tehdä vakuuttavia säännöllisiä arviointeja. Näillä indikaattoreilla on kyettävä yksiselitteisesti kuvaamaan ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen laadun ja/tai kustannustehokkuuden paranemista edelliseen verrattuna. Muutoin vaatimus, jonka mukaan sopimuksen on tuotava parannuksia edelliseen verrattuna, ei täyty eikä sitä voida seurata tehokkaasti. Suorituskykyvaatimusten olisi katettava erityisesti palvelujen täsmällisyys, junaliikenteen säännöllisyys, liikkuvan kaluston laatu ja matkustajaliikenteen kuljetuskapasiteetti. Tämä luettelo on avoin, mikä tarkoittaa, että julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen on sisällytettävä vähintään luetellut laatuvaatimukset. Toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa lisävaatimuksia.

Toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava säännöllisesti, vähintään viiden vuoden välein, sopimuksen mukaisten palvelujen paranemista koskevien vaatimusten täyttymistä. Jotta varmistetaan vaatimusten noudattamisen jatkuva, mielekäs seuranta ja voidaan havaita vaatimustenvastaisuus varhaisessa vaiheessa ja tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä vaatimustenmukaisuuden palauttamiseksi, arviointeja voi olla perusteltua tehdä useammin. Toimivaltaisen viranomaisen olisi varmistettava, että se pystyy valvomaan suorituskykyä tehokkaasti. Näin ollen sen on varmistettava – esimerkiksi sopimusvaatimusten avulla –, että se saa asiaankuuluvilta liikenteenharjoittajilta tehokkaasti tietoja, joiden avulla se voi arvioida vaatimustenmukaisuutta. Toimivaltaisen viranomaisen on julkistettava säännöllisten arviointiensä tulokset.

Sopimukseen on myös sisällytettävä tehokkaat ja varoittavat toimenpiteet, joita määrätään siinä tapauksessa, ettei rautatieyrittäjä täytä suorituskykyvaatimuksia. Tämä tarkoittaa, että säännöllisissä arvioinneissa on osoitettava kaikkien vaatimusten täyttyminen, jottei tehokkaita ja varoittavia toimenpiteitä sovellettaisi. Toimivaltaisella viranomaisella ei ole oikeutta luopua näiden toimenpiteiden soveltamisesta. Toimenpiteet voivat olla erilaisia, ja niihin voi kuulua sakkoja.

<sup>(34)</sup> MOVE-PSO-REGULATION@ec.europa.eu

Jos liikenteenharjoittaja ei täytä suorituskykyvaatimuksia, toimivaltainen viranomainen voi milloin tahansa kokonaan tai osittain keskeyttää tai päättää 5 artiklan 4 a kohdan perusteella ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen.

Asetuksen 5 artiklan 4 a kohdan nojalla tehtyjen sopimusten voimassaoloaika voi olla enintään 10 vuotta tai 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti enintään 15 vuotta, jos niihin sisältyy merkittäviä investointeja. Myös nämä sopimukset on julkaistava.

#### 2.5.3.4. Asetuksen 5 artiklan 5 kohta: sopimusten tekeminen kiireellisillä toimilla

Jos palvelu keskeytyy tosiasiallisesti tai on välittömässä vaarassa keskeytyä riippumatta siitä, suoritetaanko se julkisen palvelun velvoitteiden mukaisesti vai ei, 5 artiklan 5 kohdassa annetaan toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus tehdä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus ilman tarjouskilpailua, jatkaa sopimusta tai tehdä sopimusta koskevan määräys enintään kahdeksi vuodeksi.

Sopimusten kiireellisellä toimella tekemisen soveltamisala kattaa myös sopimusten olennaiset muutokset esimerkiksi kriisitilanteissa, kuten pandemioissa. Tällaisten muutosten on oltava luonteeltaan väliaikaisia ja rajoitettava sellaisen kriisin keston ajaksi, jonka seuraukset ovat kiireellisiä, eivätkä ne missään tapauksessa saa ylittää kahta vuotta. Jos alkuperäistä sopimusta ei ole päätetty vaan se on keskeytetty eikä sen voimassaolo ole vielä päättynyt kiireellisten toimien päätyttyä, sopimuksen alkuperäisiä ehtoja sovelletaan uudelleen. Muutetuissa sopimuksissa on tarvittaessa täsmennettävä edellisen sopimuksen soveltamiseen palaamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Kiireellisillä toimilla tehtyjä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ei voida soveltaa takautuvasti, koska niiden sisältö on määriteltävä 4 artiklan mukaisesti ennen niiden soveltamista. Jos palvelujen tosiasiallinen tai välitön keskeytys jatkuu, kun näiden kiireellisten toimien voimassaolo päättyy kahden vuoden kuluttua, toimivaltainen viranomainen voi toteuttaa 5 artiklan 5 kohdan mukaisia uusia kiireellisiä toimia, jos se voi osoittaa, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekeminen asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muiden säännösten perusteella ei ollut olennaisilta osin mahdollista poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan mukaan julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä (direktiivi 2014/24/EU ja direktiivi 2014/25/EU) määritellyt julkisia henkilöliikennepalveluja koskevat hankintasopimukset tehdään näiden direktiivien mukaisesti, sikäli kuin tällaiset sopimukset eivät ole näissä direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Näin ollen asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 5 kohtaa ei sovelleta tällaisten sopimusten tekemiseen. Julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädetään kuitenkin erityisistä kiireellisistä sopimuskentekomenettelyistä, mukaan lukien mahdollisuus neuvottelumenettelyyn ilman julkaisemista erityisissä olosuhteissa <sup>(35)</sup>.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetään, että velvoitetta julkaista tietyt tiedot vähintään vuosi ennen 7 artiklan 2 kohdan mukaista sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua ei sovelleta 5 artiklan 5 kohdan mukaiseen julkisen palvelun sopimuksen tekemiseen kiireellisenä toimena. Komissio katsoo, että vastaavasti tätä velvoitetta ei sovelleta, jos linja-auto- tai raitiovaunu liikenteen julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädettyjen kiireellisten sopimuskentekomenettelyjen perusteella, koska se estäisi tällaisen kiireellisen sopimuksen tekemisen.

#### 2.5.3.5. Asetuksen 5 artiklan 6 kohta: rautateiden liikennepalvelut, joista voidaan tehdä sopimus ilman tarjouskilpailua

Asetuksen 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia ilman tarjouskilpailua, jos ne koskevat rautatieliikennettä mutta eivät ”muuta raideliikennemuotoja, kuten metro- tai raitiotieliikennettä”.

Kun viranomainen tekee sopimuksen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisesta ulkopuolisen tahon kanssa, sen on noudatettava perussopimuksen yleisperiaatteita esimerkiksi avoimuuden ja yhtäläisen kohtelun periaatteiden osalta <sup>(36)</sup>. Asetuksen 5 artiklan 6 kohdan nojalla ilman tarjouskilpailua tehtyjä sopimuksia ei vapauteta velvollisuudesta noudattaa näitä perussopimuksen periaatteita. Tästä syystä asetuksessa (EY) N:o 1370/2007, erityisesti 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa, vaaditaan, että toimivaltaiset viranomaiset julkaisevat tietyt tiedot rautateiden julkisia palveluhankintoja koskevista sopimuksista, jotka on tehty ilman tarjouskilpailua, viimeistään vuotta ennen sopimuksen tekemistä ja vuoden kuluessa sen jälkeen.

<sup>(35)</sup> Ks. direktiivin 2014/24/EU 32 ja 72 artikla sekä direktiivin 2014/25/EU 50 ja 89 artikla.

<sup>(36)</sup> Ks. esimerkiksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 20 kappale: ”Kun viranomainen päättää antaa yleishyödyllisen palvelutehtävän ulkopuoliselle taholle, sen on valittava julkisen liikenteen harjoittaja perustamissopimuksen 43–49 artiklasta johtuvan julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan yhteisön oikeuden sekä avoimuusperiaatteen ja yhtäläisen kohtelun periaatteen mukaisesti.”

Tarjouskilpailumenettelyä koskevan yleisen säännön poikkeusta on lisäksi sovellettava rajoitetusti. Rautateiden korvaavia palveluita, kuten linja-autolla toteutettavia liikennepalveluja, joita julkisen liikenteen harjoittajalta voidaan sopimuksessa vaatia rataverkon häiriöiden varalta, ei voida pitää rautateiden liikennepalveluina eivätkä ne siten kuulu 5 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan. Rautatieyrityksen olisi toteutettava tällaiset rautateiden korvaavat palvelut alihankintana linja-autoilla asiaankuuluvan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Arvio siitä, sisältyvätkö tietyn tyyppiset kaupunkien tai esikaupunkien rautatieliikenteen järjestelmät, kuten S-Bahn (Itävallassa, Saksassa ja Tanskassa) ja RER (Ranskassa), tai muita raideliikennemuotoja (esimerkiksi metro- tai raitiotieliikennepalvelut) muistuttavat liikennemuodot, kuten duoraitiotieliikennepalvelut (tram-train) tai tietyt automaattiset junaliikennepalvelut, joissa käytetään optista opastusjärjestelmää, 5 artiklan 6 kohdan rautatieliikennettä koskevaan poikkeukseen, on tehtävä tilannekohtaisesti asianmukaisia perusteita käyttäen. Tämä riippuu erityisesti tekijöistä, jotka määrittävät esimerkiksi sen, ovatko kyseessä olevat järjestelmät tavallisesti yhteentoimivia ja/tai käyttävätkö ne samaa infrastruktuuria tavanomaisen raskaan rautatieliikenteen kanssa. Vaikka duoraitiotieliikennepalvelut käyttävät raskaan rautatieliikenteen infrastruktuuria, niihin liittyy erityisominaisuuksia, joiden vuoksi niiden katsotaan kuitenkin olevan muita raideliikennemuotoja.

#### 2.5.4 **Asetuksen 5 artiklan 7 kohta: sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen tutkiminen uudelleen**

Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 5 artiklan 2–6 kohdan mukaisesti tehdyt toimivaltaisten viranomaisten päätökset voidaan tutkia uudelleen tehokkaasti ja nopeasti sellaisen henkilön hakemuksesta, joka joko on tavoitellut tai on tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja jonka etua väitetty virheellinen menettely on vahingoittanut tai saattaa vahingoittaa, jäljempänä 'asiaan liittyvät tahot', sillä perusteella, että kyseiset päätökset ovat vastoin unionin oikeutta tai sen voimaan saattamiseksi annettuja kansallisia säännöksiä. Tällaiset uudelleentutkintaelimet voivat olla luonteeltaan oikeudellisia.

Asetuksen 5 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa määritellään edelleen, että sen 4 a ja 4 b kohdan soveltamisalaan kuuluvissa sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua koskevissa tapauksissa toimenpiteisiin on sisällytettävä asiaan liittyvien tahojen mahdollisuus pyytää kyseisen jäsenvaltion nimeämältä riippumattomalta elimeltä toimivaltaisen viranomaisen tekemää perusteltua päätöstä koskeva arviointi.

Kuten asetuksen (EU) 2016/2338 johdanto-osan 27 kappaleessa selitetään, jäsenvaltiot voivat päättää, että arviointi tehdään osana laillisuusvalvontaa. Näin ollen tämän arvioinnin voi tehdä nimenomaan nimetty riippumaton elin, jota käytetään 5 artiklan 7 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua uudelleentutkintamenettelyn yhteydessä. Komissio katsoo, että tällä riippumattomalla elimellä olisi oltava asianmukaista tuntemusta markkinoista ja käytettävissään tarvittavat tiedot asiantuntija-arvioinnin tekemiseksi. Näistä syistä direktiivin 2012/34/EU 55 artiklassa tarkoitetuilla rautatiealan sääntelyelimillä on hyvät edellytykset hoitaa tämä tehtävä. Jos jäsenvaltio nimittää tehtävään muun riippumattoman elimen kuin rautatiealan sääntelyelimensä, sen riippumattomuuden tason olisi oltava riittävä, jotta varmistetaan oikeudellinen ja operatiivinen riippumattomuus toimivaltaisten viranomaisten ja rautatieyritysten eduista ja vähintään yhtä suuri riippumattomuus kuin rautatiealan sääntelyelimellä on.

Arvioinnin tulos on julkistettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Komissio katsoo, että julkistettava on ainakin arvioinnin keskeiset kohdat ja lopullinen tulos, jossa todetaan, ovatko sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen perustelut asetuksen (EY) N:o 1370/2007 sääntöjen mukaisia.

Jos muutoksenhakuelimet eivät ole tuomioistuimia, niiden on aina perusteltava päätöksensä kirjallisesti. Lisäksi tällaisessa tapauksessa toisen elimen, joka on SEUT-sopimuksen 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, on suoritettava niiden päätösten laillisuusvalvonta tai uudelleenarviointi.

#### 2.5.5 **Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten muutokset**

Toisinaan voimassa olevaa julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta on tarpeen muuttaa, kun esimerkiksi liikennepalvelujen volyymia ja vastaavaa korvausta on mukautettava metrolinjan laajennuksen vuoksi. Tällöin herää kysymys siitä, tulisiko toimivaltaisen viranomaisen käynnistää uusi sopimuksentekomenettely vai voidaanko voimassa olevaa sopimusta muuttaa.

Unionin tuomioistuimet ovat katsoet, että jos muutokset ovat vähäisiä eivätkä koske olennaisia määräyksiä, uutta sopimusta ei välttämättä tarvita sen varmistamiseksi, että perussopimuksen yleisperiaatteita esimerkiksi avoimuuden ja syrjimättömyyden osalta noudatetaan. Tällöin sopimuksen muuttaminen voi olla riittävä toimenpide. Toisaalta unionin tuomioistuinten mukaan menettelyjen avoimuuden ja tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi palveluja

koskevan käyttöoikeussopimuksen tai sopimuksen, johon sovelletaan julkisia hankintoja koskevia direktiivejä, olennaisiin määräyksiin tehtävät merkittävät muutokset saattavat tietyissä tapauksissa edellyttää uuden sopimuksen tekemistä. Näin on erityisesti silloin, kun muutetut määräykset ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen määräykset ja jos ne näin ollen ovat omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudestaan kyseisen sopimuksen keskeiset ehdot <sup>(37)</sup>.

Unionin tuomioistuimet katsovat, että sopimukseen sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta voidaan pitää merkittävänä, kun se sisältää ehtoja, jotka olisivat mahdollistaneet – mikäli ne olisivat sisältyneet alkuperäiseen sopimuskentekemennettelyyn – sen, että alun perin hyväksytyjen tarjoajien lisäksi muutkin tarjoajat olisivat voineet tehdä tarjouksen tai että jokin muu kuin alun perin voittanut tarjous olisi voinut tulla valituksi <sup>(38)</sup>.

Koska asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei anneta asiaa koskevia säännöksiä, edellä esitetyn oikeuskäytännön periaatteita sovelletaan kokonaisuudessaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten muutoksiin. Jotta voidaan määrittää, ovatko muutokset merkittäviä, niitä on arvioitava tapauskohtaisesti objektiivisin perustein <sup>(39)</sup>.

Näitä periaatteita sovelletaan tarjouskilpailumenettelyn perusteella tehtäviin hankintasopimuksiin. Jos 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti tehtyjen hankintasopimusten olennaisiin määräyksiin tehdään merkittäviä muutoksia 24 päivän joulukuuta 2023 jälkeen, se edellyttää uuden hankintasopimuksen tekemistä.

Lisäksi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti direktiivissä 2014/24/EU ja direktiivissä 2014/25/EU <sup>(40)</sup> säädettyjä hankintasopimusten muuttamista koskevia erityissääntöjä sovelletaan hankintasopimuksiin, jotka on tehty kyseisten direktiivien mukaisesti.

## 2.6 Korvaukset julkisista palveluista

Maaliikennealalla sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevista palveluista maksettavia korvauksia koskevia unionin sääntöjä, jotka perustuvat SEUT-sopimuksen 107 artiklaan. SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta tapauksissa, joissa korvaus on valtiontukea ja se maksetaan julkisen palvelun velvoitteista maaliikennealalla. Korvaus kuuluu tällöin SEUT-sopimuksen 93 artiklan soveltamisalaan. Näin ollen yleistä taloudellista etua koskevista palveluista maksettavia korvauksia koskevia unionin yhteensopivuussääntöjä <sup>(41)</sup>, jotka perustuvat SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohtaan, ei sovelleta maaliikennealalla <sup>(42)</sup>.

<sup>(37)</sup> Tuomio, 5.10.2000, *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta*, C-337/98, EU:C:2000:543, 44 ja 46 kohta; tuomio, 19.6.2008, *presstext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, 34 kohta; ja tuomio 13.4.2010, *Wall*, C-91/08, EU:C:2010:182, 37 ja 38 kohta, jäljempänä 'tuomio Wall'; tuomio 14.5.2020, *T-Systems Magyarorszáig Zrt.*, C-263/19, EU:C:2020:373, 61 kohta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö otettiin huomioon myös määritettäessä edellytyksiä, joiden täyttyessä hankintasopimuksen muuttaminen edellyttää uutta hankintamenettelyä direktiivin 2014/24/EU 72 artiklan ja direktiivin 2014/25/EU 89 artiklan mukaisesti. Vastaavia säännöksiä on annettu myös direktiivin 2014/23/EU 43 artiklassa.

<sup>(38)</sup> Tuomio, 19.6.2008, *presstext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, 35–37 kohta; tuomio *Wall*, 38 kohta; tuomio, 7.9.2016 *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, 28 kohta; tuomio 3.10.2019, *Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93*, C-267/18, EU:C:2019:826, 33 kohta.

<sup>(39)</sup> Unionin tuomioistuimet totesivat asiassa *Wall* antamassaan tuomiossa, että alihankkijan vaihtuminen voi myös silloin, kun tästä mahdollisuudesta määrätään sopimuksessa, poikkeustapauksissa muodostaa käyttöoikeussopimuksen jonkin olennaisen osatekijän merkittävän muuttamisen, jos tietyn alihankkijan käyttäminen jonkin toisen sijasta on kyseessä olevan suorituksen ominaispiirteisiin nähden ollut ratkaiseva tekijä sopimuksen tekemiseksi, minkä selvittäminen on joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

<sup>(40)</sup> Direktiivin 2014/24/EU 72 kohta ja direktiivin 2014/25/EU 89 kohta.

<sup>(41)</sup> Erityisesti komission päätös 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) ja komission tiedonanto julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävään valtiontukea koskevista Euroopan unionin puitteista (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15).

<sup>(42)</sup> Komission asetusta (EU) N:o 360/2012 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 114, 26.4.2012, s. 8) sovelletaan kuitenkin maaliikennepalveluja tuottaville yrityksille myönnettävään tukeen lukuun ottamatta tukea, joka myönnetään maanteiden tavarakuljetuksia toisen lukuun suorittaville yrityksille (ks. asetuksen (EU) N:o 360/2012 johdanto-osan 7 kappale ja 1 artiklan 2 kohdan g alakohta).

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 vahvistettujen korvaussääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että liikenteenharjoittajille ei makseta liikaa korvauksia kohtuullinen voitto huomioon ottaen, että korvauksella varmistetaan julkisen henkilöliikenteen tarjonnan taloudellinen kestävyys pitkällä aikavälillä<sup>(43)</sup> ja että järjestelmä edistää yleistä tehokkuutta. Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 esitetään myös komission ennako- ja jälkitarkastuksia koskevat yksityiskohtaiset tiedot myönnetyn korvauksen tasosta.

Jos rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista maksetaan korvaus asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti, tällaisen korvauksen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti ennakoilmoitusta koskevaa vaatimusta, joka vahvistetaan SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa.

Tämä soveltuvuutta sisämarkkinoille ja ilmoitusvaatimuksen poikkeusta koskeva oletus on merkityksellinen vain, jos korvaus on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Julkisesta palvelusta maksettava korvaus, joka täyttää unionin tuomioistuinten asiassa *Altmark*<sup>(44)</sup> antamassa tuomiossa asettamat edellytykset, ei ole valtiontukea eikä siihen näin ollen sovelleta ennakoilmoitusvelvollisuutta. Jotta tällainen julkisen palvelun velvoitteesta maksettava korvaus olisi unionin oikeuden mukainen, sen olisi kuitenkin täytettävä muut asetuksen (EY) N:o 1370/2007 sisämarkkina-sääntöjen mukaisten liikennepalvelujen järjestämiseen liittyvät vaatimukset. Tällaisia ovat esimerkiksi säännökset, jotka koskevat julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloaika, henkilöstön suojelua, liikkuvan kaluston käyttöön pääsyä, sopimuksetekomenettelyä tai alihankintaa.

#### 2.6.1 *Tarjouskilpailun perusteella tehtävät hankintasopimukset*

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että julkisia palveluhankintoja koskevissa sopimuksissa ja yleisissä säännöissä on määritettävä etukäteen puolueettomalla ja avoimella tavalla parametrit, joiden perusteella mahdollinen korvaus lasketaan, sekä mahdollisesti myönnettyjen yksinoikeuksien luonne ja laajuus siten, että vältetään liiallisia korvauksia.

Asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 ei kuitenkaan aseteta erityisiä ehtoja sille, miten julkisesta palvelusta maksettava korvaus on suunniteltava silloin, kun asiaan liittyvä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus tehdään asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 3 kohdan mukaisen tarjouskilpailumenettelyn perusteella. Kyseisiin sopimuksiin ei sovelleta asetuksen (EY) N:o 1370/2007 liitettä, jäljempänä 'liite'.

Avoimessa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjouskilpailumenettelyssä olisi periaatteessa varmistettava, että hinta, jonka toimivaltainen viranomais maksaa tarjouskilpailueritelmissä kuvatun julkisen palvelun hankkimisesta, aiheuttaa yhteisölle vähäisimmät kustannukset. Toimivaltaisten viranomaisten olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota merkkeihin, jotka viittaavat tehokkaan kilpailun puuttumiseen tarjouskilpailusta.

On huomattava, että edes tarjouskilpailu ei itsessään takaa sitä, että liiallista korvausta ei makseta eli että sopimuksen voimassaoloaikana tosiasiallisesti maksettu korvaus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kokonaan tai osittain ottaen huomioon asetuksen (EY) N:o 1370/2007 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettut tulot ja kohtuullinen voitto.

#### 2.6.2 *Ilman tarjouskilpailua tehdyistä hankintasopimuksista maksettavat korvaukset*

Kun julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus tehdään ilman tarjouskilpailua 5 artiklan 2, 3 a, 4, 4 a, 4 b, 5 tai 6 kohdan mukaisesti tai toimivaltainen viranomais antaa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiä sääntöjä, korvauksen taso ei perustu kilpaileviin markkinavoimiin vaan suoriin neuvotteluihin tai toimivaltaisen viranomaisen suoraan antamiin sääntöihin. Näissä olosuhteissa on 4 artiklan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti sovellettava liitteessä vahvistettua korvausten enimmäismäärän laskentamenetelmää liiallisten korvausten välttämiseksi.

Jos noudatetaan liitettä (asetuksen (EY) N:o 1370/2007 kaikkien muiden asiaankuuluvien säännösten lisäksi), tällaisen korvauksen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille ja siten siihen sovelletaan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 9 artiklan 1 kohdan mukaista ryhmäpoikkeusta.

<sup>(43)</sup> 2 a artiklan 2 kohta.

<sup>(44)</sup> Ks. tuomio *Altmark* sekä erityisesti myös korvaustiedonannon 3 jakso.

### 2.6.3 Liialliset korvaukset

Julkisen liikenteen harjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen välillä tehty sopimus voi olla muodoltaan erilainen, erityisesti riskinjakojärjestelyjen ja sen kohtuullisen voiton enimmäismäärän osalta, johon liikenteenharjoittajalla on oikeus.

Toimivaltaisten viranomaisten on tavallisesti tehtävä säännöllisiä jälkitarkastuksia liiallisten korvausten havaitsemiseksi ja sisällytettävä julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin takaisinperintämenettelyjä, joiden mukaan liialliset korvaukset peritään takaisin.

Tätä periaatetta sovelletaan kilpailutettuihin ja ilman tarjouskilpailua tehtyihin hankintasopimuksiin, koska 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä liiallisen korvauksen kieltoa sovelletaan kaikkiin hankintasopimuksiin.

Komissio suosittelee, että liiallisia korvauksia koskevissa tarkastuksissa tarkastellaan kustannuksia ja tuloja sekä sopimukseen tavallisesti sisältyvää enimmäisvoittoa. Liiallisia korvauksia koskevissa tarkastuksissa sovellettavissa menettelyissä olisi otettava huomioon myös verkostovaikutukset, jos ne ovat mitattavissa.

Kilpailutettujen käyttöoikeussopimusten osalta oletetaan, että tarjouskilpailun voittanut tarjoaja on jo ottanut tarjouksessa huomioon kaikki tehokkuuteen liittyvät tulot, joita se odottaa saavansa sopimuksen voimassaolon aikana. Siksi komissio katsoo, että vaatimusta liiallisen korvausten jälkitarkastuksesta voidaan mukauttaa, jotta tällaisissa hankintasopimuksissa voidaan ottaa huomioon kyseisten sopimusten erityispiirteet.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat kaikissa tapauksissa vapaasti määrittellä liiallisen korvausten tarkastusten tiheyden ja laajuuden sopimuksen keston ja monimutkaisuuden mukaan.

### 2.6.4 ”Kohtuullisen voiton” käsite

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimuksessa huomioon otettaviin kustannuksiin voi sisältyä ”riittävä tuotto omalle pääomalle” eli kohtuullinen voitto. Tätä säännöstä sovelletaan riippumatta siitä, tehdäänkö hankintasopimukset ilman tarjouskilpailua vai kilpailutetaan ne.

Asetuksessa ei anneta tarkkoja ohjeita siitä, miten kohtuullinen voitto määritellään kilpailutetuissa tai ilman tarjouskilpailua tehdyissä sopimuksissa.

Valtiontukeen sovellettavien yleisten periaatteiden mukaisesti liitteessä tarkoitetaan kohtuullisella voitolla ”alalle kyseisessä jäsenvaltiossa tyypillistä pääoman tuottoa, jossa otetaan huomioon riski, jonka viranomaisen toiminta aiheuttaa julkisen liikenteen harjoittajalle, tai vastaavasti tällaisen riskin puuttuminen”. Liitteessä ei anneta lisäohjeita tämän voittotason määrittämisestä, ja sitä sovelletaan joka tapauksessa ainoastaan ilman tarjouskilpailua tehtäviin hankintasopimuksiin.

Korvaustiedonannossa on kuitenkin hyödyllisiä tietoja siitä, miten kohtuullinen voitto voidaan määrittää.

Korvaustiedonannossa tätä selitetään näin: ”kun tietyille palvelulle on olemassa yleisesti hyväksytty markkinakorvaus, tämä korvaus muodostaa parhaimman vertailukohdan arvioitaessa ilman tarjouskilpailua maksettavaa korvausta” <sup>(45)</sup>. Esimerkkinä ovat samassa jäsenvaltiossa tehdyt saman toimialan markkinasopimukset, jotka ovat erityispiirteiltään samanlaisia.

Tällöin kohtuullisen voiton taso voidaan määrittää vertaamalla sitä voittomarginaaliin, jonka hyvin johdettu alan keskivertoyritys tarvitsisi kyseessä olevan palvelun tarjoamiseen <sup>(46)</sup>. Markkinoiden vertailukohtia ei kuitenkaan aina ole <sup>(47)</sup>, ja jos niitä on, niitä on ehkä mukautettava, jos niiden ominaispiirteet eivät ole verrattavissa kyseessä olevaan liiketoimeen <sup>(48)</sup>.

<sup>(45)</sup> Korvaustiedonannon 69 kohta.

<sup>(46)</sup> Korvaustiedonannossa annetaan lisäohjeita siitä, millainen on ”keskivertoyritys”, viittaamalla ”kustannuksiin, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä”. Ks. erityisesti 70–76 kohta.

<sup>(47)</sup> Kansallisten rautatiemarkkinoiden välillä on edelleen suuria eroja (kuten komission tammikuussa 2021 julkaisemassa seitsemännessä kertomuksessa rautatiemarkkinoiden kehityksen seurannasta korostetaan). Käytössä on myös erittäin merkittäviä valtion toimia, jotka vääristävät hintoja. Ks. [https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market\\_monitoring\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en)

<sup>(48)</sup> Tämä tarkoittaa, että alan keskimääräistä voittomarginaalia ei aina voida käyttää vertailuarvona. Sopimuksen erityispiirteet ja erityisesti sopimukseen liittyvä riski voivat edellyttää voittomarginaalin mukauttamista tietyssä tapauksessa sen varmistamiseksi, että voittomarginaali pysyy kohtuullisena.

Tavallisesti julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen pääoman tuoton mitta on sisäinen korkokanta (IRR), jonka yritys saa sijoittamastaan pääomasta hankkeen koko keston aikana, eli sopimuksen kassavirroista saatava sisäinen korkokanta. Laskentaan voidaan kuitenkin käyttää myös tilinpäätöksen tunnuslukuja, kuten oman pääoman tuottoa (ROE), sijoitetun pääoman tuottoa (ROCE) tai muita yleisesti hyväksytyjä pääoman tuottoa koskevia taloudellisia indikaattoreita.

Olisi kuitenkin pidettävä mielessä, että liikenteenharjoittajan käyttämät kirjanpito menetelmät voivat vaikuttaa näihin indikaattoreihin ja kuvata tilannetta vain kyseisenä vuotena. Jos näin on, olisi käytettävä indikaattoreita, jotka kuvastavat julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä pitkän aikavälin taloudellisia realiteetteja. Kohtuullisen voiton tason arvioinnissa olisi aina mahdollisuuksien mukaan tarkasteltava sopimuksen koko elinkaarta. Rautatie-, raitiotie-, metro- ja linja-autoliikenteen taloudellisten mallien erot olisi otettava huomioon. Esimerkiksi rautatieliikenne on hyvin pääomavaltaista, kun taas linja-autoliikenteessä suurin kustannustekijä on yleensä henkilöstö.

Toimivaltaisen viranomaisen on määritettävä kohtuullisen voiton asianmukainen taso tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Siinä olisi lähinnä vertailtava sopimuksen voittotasoa vastaaviin markkinoilla tehtäviin sopimuksiin. Korvauksessa on otettava huomioon vastaavista palveluista maksettava normaali markkinakorvaus ja sopimukseen liittyvä riskitaso. Esimerkiksi julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus, jonka nojalla korvausta voidaan mukauttaa ennakoimattomien kustannusten huomioon ottamiseksi, on vähemmän riskialtis kuin sopimus, jossa korvaus on kiinteä. Jos kaikki muut asiat ovat samantarvoisia, vähemmän riskialttiissa sopimuksessa kohtuullisen voiton olisi oltava pienempi. Sopimuksessa olisi nimenomaisesti ilmoitettava, voidaanko korvauksen määrää mukauttaa vastaamaan ulkoista kehitystä ja missä olosuhteissa se voidaan tehdä, koska ennakkosopimusehdoista poikkeavan korvauksen korotuksen katsotaan yleensä olevan asetuksen (EY) N:o 1370/2007 vastainen.

Korvausmenetelmän olisi yleensä edistettävä liikkeenjohdon tehokkuutta<sup>(49)</sup>. Korvausjärjestelmät, jotka kattavat mekaanisesti todelliset kustannukset, eivät kannusta liikenteenharjoittajaa tehostamaan kustannuksiaan ajan mittaan. Tällaiset menetelmät ovat hyväksyttävissä vain, jos kustannukset ovat erittäin epävarmoja ja liikenteenharjoittaja tarvitsee korkean tason suojaa epävarmuutta vastaan.

#### 2.6.5 Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohta sekä liite: kaupallisten toimintojen ristiintukemisen estäminen

Kun julkisen palvelun tarjoaja harjoittaa myös kaupallista toimintaa, olisi varmistettava, ettei se voi käyttää julkista korvausta kilpailuasemansa vahvistamiseen muilla markkinoilla, joilla se toimii kaupallisesti. Tätä varten liitteessä säädetään julkisen palvelun ja kaupallisen toiminnan erillisestä kirjanpidosta sekä asianmukaisesta kustannustenjakomenetelmästä, joka vastaa julkisen palvelun tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia.

Yhdessä liitteen kanssa luettuna 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään, että liikenteenharjoittajan kustannukset ja tulot on jaettava asianmukaisesti julkisten palvelujen (sopimuskohtaisesti) ja kaupallisten palvelujen kesken (ks. jakso 2.5.2).

Jos esimerkiksi asemilla julkisiin palveluihin ja kaupalliseen toimintaan tarjotuista palveluista aiheutuvat kustannukset kohdennettaisiin ainoastaan julkiseen palveluun, kyseessä olisi asetuksen (EY) N:o 1370/2007 vastainen ristikkäistuki. Rautatieyritysten tilien eriyttämistä koskevista erityisvelvoitteista säädetään myös direktiivissä 2012/34/EY<sup>(50)</sup>.

Kuhunkin julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen olisi sisällyttävä erityissäännöt korvauksesta, ja kussakin sopimuksessa olisi vaadittava täsmällistä kirjanpitoa. Jos yritys on tehnyt useita julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, sen kirjanpidon perusteella olisi voitava yksilöidä eri julkisen palvelun sopimusten mukaisten julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä saadut korvaukset erotettuna kaupallisista markkinatoimista saatavista tuloista. Tämä kirjanpito on komission kirjallisesta pyynnöstä toimitettava sille asetuksen (EY) N:o 1370/2007 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

#### 2.6.6 Asetuksen 4 artiklan 1 kohta: tehokkuuskannustimet

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 27 kappaleessa todetaan, että ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen tai yleisten sääntöjen tapauksessa korvauksen parametrit olisi asetettava siten, että korvaus on asianmukainen ja sillä "pyritään tehokkaisiin ja korkealaatuisiin palveluihin". Liitteessä olevassa 7 kohdassa edellytetään, että "[k]orvausmenetelmällä on edistettävä seuraavien tekijöiden ylläpitämistä tai kehittämistä: [...] julkisen liikenteen harjoittajan tehokas liikkeenjohto, jota voidaan arvioida objektiivisesti".

<sup>(49)</sup> Erityisesti asetuksen (EY) N:o 1370/2007 liitteessä oleva 7 kohta.

<sup>(50)</sup> Rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden tilien eriyttämistä koskeva 6 artikla.



Tämä tarkoittaa, että korvausmenetelmään olisi sisällytettävä kannustimet taloudellisesti tehokkaaseen palvelun tarjoamiseen. Tehokkuuden pitäisi parantua ajan mittaan, ja parannusten olisi oltava objektiivisesti mitattavissa.

Tehokkuus olisi ymmärrettävä julkisten palvelujen laadun (tai tason) ja käytettyjen resurssien väliseksi suhteeksi. Näin ollen voidaan suunnitella kannustimia kustannusten alentamiseksi ja/tai laadun tai palvelun tason parantamiseksi. Palvelun laadun tai tason kustannuksella saavutettavat kustannusten vähennykset eivät kuitenkaan ole tehokkuuden parannuksia.

Tehokkuuskannustimien olisi oltava realistisia, oikeasuhteisia ja sopimuksessa täsmällisesti määriteltyjä. Tehokkuushyödyt olisi jaettava asianmukaisesti liikenteenharjoittajan, viranomaisten ja tarvittaessa käyttäjien kesken. Liikenteenharjoittajan ei pitäisi saada suhteetonta osaa tällaisista eduista. Kaikkien menetelmien, joilla kannustetaan parantamaan tehokkuutta, on perustuttava objektiivisiin ja mitattavissa oleviin arviointiperusteisiin, jotka on määritetty toimeksiannossa, ja toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava menetelmiä jälkikäteen läpinäkyvällä tavalla.

#### 2.6.7 Asetuksen 6 artiklan 1 kohta: asetuksen (EY) N:o 1370/2007 noudattamisen tarkastaminen

Toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä julkisia hankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloaikana säännöllisiä tarkastuksia sen ehtojen noudattamisen todentamiseksi ja myös mahdollisten liiallisten korvausten havaitsemiseksi (ja perimiseksi takaisin) varhaisessa vaiheessa, erityisesti jos sopimus tehdään ilman tarjouskilpailua. Tämä on erityisen tärkeää, jos on kyse pitkäaikaisesta sopimuksesta.

#### 2.6.8 Asetuksen 1 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta: vaatimus ”asianmukaisten” korvausten maksamisesta toimijoille julkisen palvelun velvoitteista

Asetuksen liitteen 7 kohdan mukaisesti korvausmenetelmällä on edistettävä riittävän korkealaatuisten henkilöliikennepalvelujen tarjonnan ylläpitämistä tai kehittämistä. Tämä periaate sisältyy myös 2 a artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan julkisen palvelun velvoitteiden taloudellisten nettovaikutusten korvaamisella on mahdollistettava taloudellisesti julkisen henkilöliikenteen tarjonnan jatkuminen pitkällä aikavälillä.

Tämä tarkoittaa, että toimivaltaisten viranomaisten tarjoamien korvausten olisi mahdollistettava korkealaatuisten palvelujen tarjoaminen taloudellisesti kestävältä pohjalta. Riittämätön rahoitus heikentäisi palvelun laatua. Lisäksi liian pieni korvaus kilpailutetuissa hankintasopimuksissa ei kannustaisi mahdollisia tarjoajia osallistumaan tarjouskilpailuihin.

#### 2.7 Asetuksen 7 artiklan 2, 3 ja 4 kohta: julkaiseminen ja avoimuus

Tässä jaksossa annetut tulkintaohjeet kattavat toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuden varmistaa avoimuus julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemisessä ennen sopimuksen tekemistä ja sen jälkeen.

Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten on viimeistään vuosi ennen tarjouskilpailun julkaisemista tai sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua julkaistava tietyt suunniteltua sopimusta koskevat tiedot *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Velvoitetta julkistaa nämä tiedot sovelletaan myös silloin, kun julkisia palveluhankintoja koskevat sopimukset tehdään asetuksen (EY) N:o 1370/2007 5 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädetyn menettelyn mukaisesti, vaikka näissä direktiiveissä ei säädetä tällaisesta julkaisemisesta <sup>(51)</sup>.

Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan tavoitteena on ensinnäkin antaa liikenteenharjoittajille mahdollisuus reagoida toimivaltaisen viranomaisen aikeisiin, erityisesti siihen, minkä tyyppisen hankintasopimuksen se aikoo tehdä (kilpailutetun vai ilman tarjouskilpailua), ja toiseksi antaa liikenteenharjoittajille aikaa valmistautua tarjouskilpailuun paremmin. Näin ollen 7 artiklan 2 kohdan mukaisen tietojen julkaisemisen laiminlyönti voi johtaa tarjouspyynnön kumoamiseen, jos ennakkoi-moituksen puuttuminen asettaa liikenteenharjoittajat huomattavassa määrin epäedullisempaan asemaan sellaiseen liikenteenharjoittajaan nähden, jonka tehtäväksi hankintasopimuksen toteuttaminen on jo annettu ja jolla on sen seurauksena täsmälliset tiedot kaikista sopimuksen erityispiirteistä <sup>(52)</sup>. Tällainen laiminlyönti estää myös jäsenvaltioita soveltamasta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeusta ilmoitusvaatimuksesta <sup>(53)</sup>.

<sup>(51)</sup> Tuomio 20.9.2018, *Stefan Rudigier*, C-518/17, EU:C:2018:757, jäljempänä ”tuomio *Rudigier*”.

<sup>(52)</sup> Tuomion *Rudigier* mukaisesti.

<sup>(53)</sup> Ks. tältä osin tuomio 12.10.1978, *komissio vs. Belgia*, C-156/77, 10 kohta, ja tuomio 21.7.2016, *Dilly's Wellnesshotel GmbH*, C-493/14, ECLI:EU:C:2016:577, 38 kohta.

Asetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, kun kyseessä on rautatiepalveluihin liittyvien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten suora tekeminen, toimivaltaisten viranomaisten on vuoden kuluessa sopimuksen tekemisestä julkaistava tietyt sopimusta koskevat tiedot.

Komission yksiköt ovat kehittäneet mallilomakkeita ja -menetelmiä, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat noudattaa näitä julkaisuvaatimuksia. Koska tiedot julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, toimivaltaisten viranomaisten olisi käytettävä TED-tarjoustietokannassa (Tenders Electronic Daily) julkaistavien ilmoitusten täyttämiseen ja toimittamiseen erityistä eNotices-välinettä <sup>(54)</sup>.

Asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on asiaan liittyvän tahon pyynnöstä toimitettava perustelut päätökselleen tehdä julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus ilman tarjouskilpailua. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös sopimuksen tekemisestä ilman tarjouskilpailua vähintään vuosi etukäteen, koska tieto tästä on julkaistava *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* (7 artiklan 2 kohta, erityisesti b alakohta). Näin asiaan liittyvät tahot saavat mahdollisuuden esittää kysymyksiä kauan ennen kuin sopimus tehdään, mikä tapahtuu aikaisintaan vuoden kuluttua. Tehokkaan oikeusturvan varmistamiseksi 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti pyydyt tiedot on toimitettava ilman tarpeetonta viivytyksiä.

Asetuksen (EY) N:o 1370/2007 7 artiklan 2 ja 4 kohdassa ei edellytetä, että toimivaltainen viranomainen julkaisee tai toimittaa kaikille kiinnostuneille talouden toimijoille kaikki tarvittavat tiedot, jotta ne voivat laatia mahdollisen vertailevan arvioinnin kohteeksi päätyvän, riittävän yksityiskohtaisen tarjouksen eikä että toimivaltainen viranomainen tekee tällaisen vertailevan arvioinnin kaikista tarjouksista, jotka näiden tietojen julkaisemisen jälkeen on mahdollisesti saatu <sup>(55)</sup>.

## 2.8 Siirtymäkauden järjestelyt

Tässä jaksossa annetaan tulkitsevia ohjeita joistakin siirtymäkauden järjestelyjä koskevien säännösten tekijöistä, jotka koskevat sopimuksia, jotka on tehty ennen asetuksen (EY) N:o 1370/2007 voimaantuloa tai jotka tehdään 8 artiklassa määritellyn siirtymäkauden aikana.

### 2.8.1 Asetuksen 8 artiklan 3 kohdan b ja c alakohta: voimassaoloaika enintään 30 vuotta

Asetuksen 8 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa säädetään, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten, jotka on tehty ”ennen 26 päivää heinäkuuta 2000 muuta menettelyä kuin oikeudenmukaista tarjouskilpailumenettelyä noudattaen” tai ”26 päivästä heinäkuuta 2000 lukien ja ennen 3 päivää joulukuuta 2009 oikeudenmukaista tarjouskilpailumenettelyä noudattaen”, ”soveltamista voidaan jatkaa niiden voimassaolon päättymiseen saakka, mutta enintään 30 vuoden ajan”.

Vaikka tässä säännöksessä ei nimenomaisesti täsmennetä sitä, mistä alkaen 30 vuoden enimmäisaika on laskettava, unionin tuomioistuimet katsoivat, että tämä määräaika alkaa asetuksen (EY) N:o 1370/2007 voimaantulopäivästä <sup>(56)</sup>. Koska asetus tuli voimaan 3 päivänä joulukuuta 2009, kaikkia 8 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan soveltamisalaan kuuluvia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia voidaan jatkaa 3 päivään joulukuuta 2039 asti.

### 2.8.2 Asetuksen 8 artiklan 3 kohdan d alakohta: ilmaisun ”voimassa määrätyn ajan, joka vastaa 4 artiklassa säädettyjä aikoja” merkitys

Asetuksen 8 artiklan 3 kohdan d alakohdassa todetaan, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten, jotka on tehty ”26 päivästä heinäkuuta 2000 lukien ja ennen 24 päivää joulukuuta 2017 muuta menettelyä kuin oikeudenmukaista tarjouskilpailumenettelyä noudattaen”, ”soveltamista voidaan jatkaa niiden voimassaolon päättymiseen saakka, edellyttäen kuitenkin, että ne ovat voimassa määrätyn ajan, joka vastaa 4 artiklassa säädettyjä aikoja”.

Komissio katsoo, että ilmaisua ”vastaa 4 artiklassa säädettyjä aikoja” olisi tulkittava suppeasti, jotta varmistetaan, että jäsenvaltiot aloittavat toimet asetuksen (EY) N:o 1370/2007 tavoitteiden saavuttamiseksi sen voimaantulopäivästä eli 3 päivästä joulukuuta 2009 lähtien. Näin ollen komission mielestä olisi tarkoituksenmukaista katsoa, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten voimassaoloaikojen tulisi olla hyvin samanlaisia kuin 4 artiklassa säädetyt ajat.

<sup>(54)</sup> Tämä väline on käytettävissä kaikilla EU:n kielillä osoitteessa <https://enotices.ted.europa.eu>

<sup>(55)</sup> Tuomio 24.10.2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-515/18, EU:C:2019:893.

<sup>(56)</sup> Tuomio 19.3.2020, *Compañía de Tranvías de La Coruña*, C-45/19, EU:C:2020:224.

*LIITE***Jäsenvaltiot, joiden rautateiden henkilöliikenteen markkinavolyymi oli alle 23 miljoonaa junakilometriä joulukuussa 2017**

Bulgaria

Viro

Kreikka

Kroatia

Irlanti

Liettua

Luxemburg

Latvia

Slovenia

---