

Kohtuasi C-390/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

14. juuni 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Okrazhen sad Burgas (Burgasi regionaalne kohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

7. juuni 2022

Apellant:

Obshtina Pomorie

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

„Anhialo auto“ OOD

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonikaebus Rayonen sad Pomorie (Pomorie rajoonikohus) 8. novembri 2021. aasta kohtuotsuse nr 260207 peale, mille kohaselt Obshtina Pomorie (Pomorie vald) peab maksma ettevõtjale „Anhialo auto“ OOD summa suurusega 24 931,60 leevi (BGN), mis moodustab ühe osa summast, mida võlgneti 1. novembri 2013 lepingu alusel, millega vald tegi ettevõtjale ülesandeks ühistranspordi korraldamise.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine; ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas määruse (EÜ) nr 1370/2007 sätted lubavad, et liikmesriik viib liikmesriigi õigusnormide või sise-eeskirjadega sisse täiendavad nõuded ja piirangud seoses vedajatele hüvitise maksmisega avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest, mida selles määruuses ei ole ette nähtud?

2. Kas määruse (EÜ) nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i võimaldab hüvitise maksmist vedajale avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest, kui näitajad, mille põhjal hüvitist arvutatakse, ei ole eelnevalt kindlaks määratud avaliku teenindamise lepingus, ent need on sätestatud üldeeskirjadega ja netofinantsmõju või võlgnetava hüvitise suurus määrati kindlaks kooskõlas määruses (EÜ) nr 1370/2007 ettenähtud menetlusega?

Liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (ELT 2007, L 315, lk 1): põhjendused 5, 9, 27 ja 28 ning artiklid 1, 2, 4 ja 6

Liikmesriikide õigusnormid

Liiklusseadus (Zakon za avtomobilniti prevozi): lõppsätete § 4

Määrus, millega kehtestatakse tingimused ja menetlus sellise saamata jäänud tulu hüvitamiseks, mis on tingitud seadusandlikes aktides teatud reisijate rühmadele ette nähtud tariifide kohaldamisest avalikul reisijateveol maanteetranspordis, avalike reisijateveo subsideerimiseks kahjumlikel bussiliinidel nii linnaliikluses kui ka mägistel aladel ja muudes piirkondades ning piletite väljastamiseks veoteenuse osutamise eest (naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite) (vastu võetud ministrite nõukogu [Ministerski savet] 29. märtsi 2015. aasta seadusega nr 163, *Darzhaven vestnik* [ametlik väljaanne, edaspidi: „DV“] nr 51, 7.7.2015, viimati muudetud DV nr 18, 4.3.2022, edaspidi „naredba“): artiklid 1, 2, 3, 55 ja 56.

4. aprilli 2005. aasta määrus nr 3 reisijateveo subsideerimiseks vahendite andmise tingimustest ja menetlusest kahjumlikel bussiliinidel nii linnaliikluses kui ka mägistel aladel ja muudes piirkondades (Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (DV nr 33, 15. 4.2005, kehtetuks tunnistatud DV nr 57, 28.7.2015): artiklid 1 ja 3

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Burgase piirkonna kuberner (Oblasten upravitel na Oblast Burgas) 14. augusti 2013. aasta otsusega anti nõusolek, et Pomorie vallavanem sõlmib otsuses kindlaks määratud liinidel maksimaalselt kuueks kuuks bussiveoteenuste osutamise otselepingu määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõike 5 tähenduses.
- 2 Selle otsuse alusel sõlmiti Pomorie valla ja ettevõtja „Anhialo auto“ vahel 1. novembril 2013 leping avalike veoteenuste osutamiseks kirjeldatud bussiliinidel. Leping sõlmiti otselepinguna vastavalt määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikele 5 ehk erakorralise meetmena avaliku reisijateveoteenuse katkestuse ületamiseks teatud liinidel seoses pakkujatega olemasolevate lepingute lõppemise ja samaaegse pakkumusmenetluse lõppemisega avalike veoteenuste uue lepingu sõlmimiseks.
- 3 Leping artiklis 2 on sätestatud, et leping on tähtajaline kuni menetluse lõppemiseni vastavalt riigihangete seadusele (Zakon za obshtestvenite porachki).
- 4 Leping artiklis 5 on sätestatud, et tellija kohustub töövõtjale vahendid üle kandma, kui need on ette nähtud subsideerimiseks vastavalt liikmesriigi kehtivale õigusele ja teatud kodanike rühmadele tasuta või soodustusega sõitude kompenseerimiseks vastavalt liikmesriigi kehtivale õigusele.
- 5 Leping lõpetati 15. jaanuaril 2019 pärast menetluse lõppemist, mis viidi läbi vastavalt riigihangete seadusele.
- 6 Ettevõtja on arvamisel, et Pomorie vald ei maksnud talle summat 86 497 leevi (BGN), mis vastaks hüvitisele, mis oleks talle võlgnetud vastavalt 1. novembri 2013. aasta lepingule ja kohaldatavatele linnaliikluse veoteenuste eeskirjadele ajavahemikul 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2018. Ta hages üht osa summast, nimelt 24 931,60 leevi (BGN) Rayonen sad Pomories (Pomorie rajoonikohus).
- 7 Ettevõtja väitis selles kohtus, et tema avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest on määruse nr 1370/2007 tähenduses ette nähtud hüvitis. Ettevõtja esitas kogu lepingu kestuse ajal seadusega ettenähtud teavet võlgnetava hüvitise suuruse määramiseks. Netofinantsmõju ja hüvitismaksete suurus määrati kooskõlas määruses nr 1370/2007 ette nähtud menetlusega.
- 8 Kostja, Pomorie vald, vaidles hagile vastu. Kostja väitis, et naredba artikli 56 lõige 1 näeb ette „toetust [...] üksnes nendele vedajatele, kellega on vastav vald sõlminud lepingud, mis vastavad määruse 1370/2007 tingimustele.“ Hagejaga sõlmitud leping nendele tingimustele ei vasta. Lisaks määras rahandusministeerium (Ministerstvo na finansite) vaidluse esemeks olevaks ajavahemikuks toetuse suurusega 3690 leevi (BGN), mis kanti täies mahus üle hagevale ettevõtjale. Kuna Pomorie vald ei saanud üldeelarvest rohkem subsiidiumi, ei maksnud ta ka vedajatele hüvitist ega ole selle eest vastutav.

- 9 Menetluses ei ole vaidlust küsimuses, et hagev ettevõtja osutas lepinguga kokkulepitud teenuseid.
- 10 Menetluses tellitud kohtuliku raamatupidamiskspertiisi alusel määrati hageja netofinantsmõju määruse nr 1370/2007 tähenduses vastavalt määruse lisas („Hüvitamisele kohaldatavad eeskirjad artikli 6 lõikes 1 osutatud juhtudel“) määratud reeglitele ja naredba artiklis 55 sätestatud reeglitele. Tuvastati, et ettevõtja netofinantsmõju on 2016. aastal 25 469 leevi (BGN), 2017. aastal 36 624 leevi (BGN) ja 2018. aastal 23 290 leevi (BGN). Ekspertiisiaktist nähtub lisaks, et ettevõtja raamatupidamisarvestuse korraldus võimaldab täpselt eristada subsideeritud ja subsideerimata tegevuste kulusid ja tulusid vastavalt määruse lisas toodud nõuetele.
- 11 Rayonen sad (rajoonikohus) tuvastas lisaks, et vaidlusalusel ajavahemikul, mille eest hageja nõuab hüvitise maksmist, tasus Pomorie vald ettevõtjale summa suurusega 3690 leevi (BGN), mis vastab vahendite kogusummale, mis määrati ja maksti välja Pomorie vallale Bulgaaria Vabariigi üldeelarvest linnaliinide ja kaugliinide reisijateveoks.
- 12 Rayonen sad Pomorie (Pomorie rajoonikohus) selgitas, et määrus nr 1370/2007 reguleerib, kuidas pädevad asutused saavad avaliku reisijateveo valdkonnas tegutseda, tagamaks üldist huvi pakkuvate teenuste osutamise, ja sätestab sealjuures ka tingimused, mille kohaselt pädevad asutused hüvitavad transpordiettevõtjale, kellele nad avaliku teenindamise kohustuseks teevad või kellega lepingu sõlmivad, sellega kaasnevad kulud ja/või annavad neile avaliku teenindamise kohustuse eest ainuõigused.
- 13 See kohus selgitas, et hüvitise eesmärk seisneb negatiivse netofinantsmõju (kahjumi) kompenseerimises, nii et riiklikule veoetevõtjale hüvitatakse avaliku teenuse osutamise kulud. Kuna leping sõlmiti aastal 2013, pidas Rayonen sad (rajoonikohus) ebaõigeks kostja väidet, et hagejale ei tule toetust anda, sest leping ei sisalda naredba artikli 56 lõikes 2 nimetatud kohustuslikke nõudeid. Tegelikult võeti naredba vastu ministrite nõukogu (Ministerski savet) otsusega 29. märtsil 2015, nii et selles sätestatud nõuded lepingutele, sh nõue, et need peavad sisaldama nõudeid hüvitisele, ei ole vaidlusalusele lepingule kohaldatavad.
- 14 Rayonen sadi (rajoonikohus) arvates on hagejal õigus toetusele vastavalt määrusele nr 1370/2007, sest ta tõepoolest osutas avalikku teenust, mis oli sõlmitud lepingu esemeks.
- 15 Kirjeldatud põhjustel ning menetluses tellitud kohtuliku [raamatupidamis]ekspertiisi alusel rahaldas nimetatud kohus ettevõtja hagi Pomorie valla vastu.
- 16 Vald esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Okrazhen sad Burgasele (Burgase regionaalne kohus).

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 17 Apellant Pomorie vald väitis, et esimese astme kohtu järeldused seoses kohaldatavate materiaalõiguslike sätetega ei ole õiged.
- 18 Vald juhib tähelepanu sellele, et naredba sätestatud tingimused on reguleeritud ka määrusega nr 1370/2007. See määrus omakorda omas vahetut õiguspõhjust alates selle vastuvõtmisest (23. oktoobril 2007), nii et nõuded vastavalt artikli 4 lõikele 1 olid kehtestatud juba aastal 2007. Vaidlusalune leping neid ei sisaldanud, mis räägib selle kasuks, et toetuse andmise nõuet ei ole ja seega on lagi põhjendamatu.
- 19 Vald tugineb ka sõlmitud lepingu artiklile 5, millest ta järeldab, et toetuse ülekandmise kohustus ei ole tingimusteta, nagu eeldati vaidlustatud kohtuotsuses, vaid sõltub seadusega sätestatud tingimuste täitmisest.
- 20 Lisaks väidab ta, et seoses sellega, et tema eelarvet ei subsideeritud üldeelarvest, ei tasutud ka vedajale toetusi, kusjuures vald ei ole selle asjaolu eest vastutav. Tellijast vallal puudub õiguslik pädevus määrata ise kindlaks hüvitiste ja toetuste suurus, ta jagab üksnes talle konkreetseks eesmärgiks antud vastavaid vahendeid.
- 21 Hagev ettevõtja (vastustaja eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimivas apellatsioonimenetluses) peab apellatsioonkaebust põhjendamatuks.
- 22 Ta väidab, et on õigusvastane võtta arvesse asjaolu, et 2013. aastal sõlmitud leping ei ole vastavuses kaks aastat hiljem, 29. novembril 2015 vastuvõetud naredbaga. Naredba artikli 56 lõige 2 on materiaalõiguslik norm ega oma seega tagasiulatuvat jõudu. Kuna vaidlusalune leping sõlmiti enne naredba jõustumist, ei saanud sellele lepingule kohaldada naredba nõuded lepingu sisule. Toetuse nõue sõltub vastava avaliku reisijateveoteenuse osutamisest, st vastava teenuse tegelikust osutamisest ja mitte sellest, kas leping sisaldab teatud elemente.
- 23 Ettevõtja väidab lisaks, et määrus nr 1370/2007 reguleerib riikliku veoettevõtja tühistamatut õigust, nimelt õigust hüvitisele, ning et selle õiguse piiramine või sellest üldiselt erandite tegemine ei ole lubatud. Nimetatud määrus näeb küll avaliku reisijateveoteenuse lepingute sõlmimiseks ette nõudmised, ent see ei sisalda sõnaselget keeldu maksta hüvitist, kui lepingud ei vasta formaalselt nõuetele. Määruse eesmärgiks on hüvitiste arvutamise menetluses tagada läbipaistvus ja vältida ülemääraseid hüvitisi, mitte see, et keeldutakse vedajatele maksmast hüvitist, millele neil on õigus.
- 24 Lisaks esitab ettevõtja argumendid selle kohta, et vastuväide, mille kohaselt toetuse maksmise eest vastutab riik ja mitte vald, on põhjendamatu. Tegelikult on vastavalt naredba artikli 3 lõikele 1 üksnes vallad vastutavad selle eest, et avaliku reisijateveoteenuse lepingud oleksid kooskõlas määrusega nr 1370/2007. Toetuste andmine üldeelarvest sõltub üksnes vastavast vallast, nimelt sellest, kas ta on täitnud avalike veoteenuste lepingute sõlmisel seaduse nõudeid. Seega võlgneb

vald asjaomasele vedajale alati kogu hüvitise, sõltumata sellest, kas riik annab talle subsiidiumi või mitte.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 25 Kohtuasjas tehti vaieldamatult kindlaks, et hageva ettevõtja ja Pomorie valla vahel oli sõlmitud leping avaliku reisijateveoteenuse osutamiseks ja vedaja täitis lepingut nõuetekohaselt. Viimane sõlmiti vastavalt määruse nr 1370/2007 artikli 5 lõikele 5 „erakorralise meetmena“.
- 26 Liikmesriigi õiguses, nimelt liiklusseaduse (Zakon za avtomobilnite prevozi) lõppsätete § 4 lõikes 1 on sätestatud, et Bulgaaria Vabariigi riigieelarves on igal aastal ette nähtud järgmised kulud: 1. Reisijateveo subsideerimine kahjumlikel bussiliinidel linnaliikluses ning mägistel aladel ja muudes piirkondades liikluse, infotehnoloogia ja kommunikatsiooni ministri (Ministar na transporta, informatsionnite tehnologii i saobshteniata) ettepanekul; 2. saamata jäänud tulu hüvitamine avaliku reisijateveo tariifide kohaldamisel, mis on seadusandlikes aktides ette nähtud teatud reisijate rühmadele.
- 27 Naredba võeti vastu selle seaduse alusel. Vastavalt naredba artikli 2 lõikele 1 tehakse vahendid riigieelarveseaduses (Zakon za darzhavnia byudzhnet) vastavale aastale määratud summa ulatuses kättesaadavaks. Samas näeb artikli 56 lõige 1 ette, et toetatakse üksnes neid vedajaid, kellega on vastav vald sõlminud lepingud, mis vastavad määruse nr 1370/2007 tingimustele. Järgmistes lõigetes on sätestatud vedajaga sõlmitud lepingute sisule täiendavad nõuded.
- 28 Liiklusseaduse ja nimetatud naredbaga kehtestatud liikmesriigi õigusnormide tõlgendamine viib järeldusele, et pädevad ametiasutused annavad vedajatele hüvitist kuni selle summani, mis on neile vastavaks aastaks riigieelarvest määratud ja eraldatud. Lisaks kehtestati täiendavad nõuded aruandlusele, mida vedaja esitab pädevale ametiasutusele.
- 29 Teisalt ei ole liidu õiguses ja eriti määruses nr 1370/2007 selliseid nõudeid ja piiranguid seoses avalike teenuste osutajatele hüvitise maksmisega ette nähtud.
- 30 Vastavalt määruse artikli 6 lõikele 1 peavad kõik üldeeskirjaga või avaliku teenindamise lepinguga seotud hüvitised sõltumata lepingu sõlmimise viisist olema kooskõlas artikli 4 sätetega. Kõik hüvitised, mis on seotud vastavalt artikli 5 lõigetega 2, 4, 5 või 6 sõlmitud avaliku teenindamise otselepinguga, või üldeeskirjaga, peavad sõltumata oma laadist vastama ka lisan esitatud sätetele.
- 31 Liikmesriigi õigusnormide ja liidu õigusaktide võrdlus viib järelduseni, et liikmesriigi õigus näeb hüvitise maksmiseks ette täiendava tingimuse, nimelt et viimati nimetatud määratakse kindlaks vastava aasta riigieelarveseaduses ja antakse pädeva ametiasutuse käsutusse. Vastasel juhul ei saaks ametiasutus vedajale nõuetekohaselt maksta, ehkki avaliku teenuste lepingut tõesti täideti.

- 32 Kirjeldatud põhjustel on vaja vastust küsimusele, kas määruse nr 1370/2007 sätted lubavad, et liikmesriik viib liikmesriigi õigusnormide või sise-eeskirjadega sisse täiendavad nõuded ja piirangud seoses vedajatele hüvitise maksmisega avaliku teenindamise kohustuste täitmise eest.
- 33 Poolte vahel sõlmitud lepingus ei ole kindlaks määratud näitajaid, mille alusel toetust arvestatakse. Seetõttu on Pomorie vald arvamusel, et vaidlusalune leping ei vasta ei liikmesriigi õiguse nõuetele (naredba; naredba nr 3, 4.4.2005, mis kehtis vaidlusaluse lepingu sõlmimise hetkel, sisaldas analoogset regulatsiooni) ega ka määruse nr 1370/2007 nõuetele.
- 34 Ettevõtja lükkab need argumendid tagasi ning väidab, et hüvitis on teenuseid nõuetekohaselt osutanud vedaja tühistamatu õigus. Lisaks sellele määrati hüvitis hiljem vastavalt määruse sätetele. Ettevõtja tugineb määruses nimetatud eesmärkidele ning sellele, et määrus ei näe sõnaselgelt ette hüvitise maksmise keeldu juhuks, kui lepingud ei vasta formaalselt seaduse nõuetele.
- 35 Määruse nr 1370/2007 artikkel 4 reguleerib avaliku teenindamise lepingute ja üldeeskirjade kohustuslikku sisu. Põhikohtuasja poolte vahel sõlmitud leping on avaliku teenindamise leping, ka arvestades selle mõiste tõlgendust määruse nr 1370/2007 artikli 2 punktis i.
- 36 Seega saab määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktist i järeldada, et poolte vahel sõlmitavas lepingus tuleb kindlaks määrata näitajad, mille põhjal toetust arvutatakse. On ilmne, et artikli 4 lõikes 1 kasutatakse seoses vajadusega vältida vedajatele ülemääraste hüvitiste maksmist sidesõna „ja“ seoses nende näitajate vajaliku regulatsiooniga: [on öeldud:] „Avaliku teenindamise lepingud ja üldeeskirjad.“ Seda sätet saab tõlgendada nii, et piisab, kui näitaja, mille põhjal hüvitist arvutatakse, on sätestatud üldeeskirjades. Hagi menetleva kohtukoosseisu arvates on sellisteks üldeeskirjadeks naredba ning varasema, 2005. aasta naredba nr 3 sätted.
- 37 Teine võimalik tõlgendus on, et näitajad ei pea olema sätestatud mitte üksnes üldeeskirjades, vaid ka poolte vahel sõlmitud lepingus (avaliku teenindamise lepingus määruse tähenduses).
- 38 Nimetatud põhjustel peab kohus vajalikuks nimetatud määruse nr 1370/2007 sätte tõlgendamist, et liidu õigust kohaldataks poolte vahelises kohtuasjas otsuse langetamisel õigesti. Eriti on vaja tõlgendust küsimuses, kas määruse nr 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt i võimaldab hüvitise maksmist vedajale avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest, kui näitajad, mille põhjal hüvitist arvutatakse, ei ole eelnevalt kindlaks määratud avaliku teenindamise lepingus, ent need on sätestatud üldeeskirjadega ja netofinantsmõju või võlgnetava hüvitise suurus määrati kindlaks kooskõlas määruses nr 1370/2007 ettenähtud menetlusega.