



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.12.2003
KOM(2003) 595 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Komission tulkinta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta
meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetusta neuvoston
asetuksesta (ETY) N:o 3577/92**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	5
2.	Meriliikenteen kabotaasimarkkinoiden avaaminen.....	6
2.1.	Meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus.....	6
2.2.	Keitä palvelujen tarjoamisen vapaus koskee.....	6
2.2.1.	Yhteisön laivanvarustajan käsite.....	6
2.2.2.	Jäsenvaltioissa rekisteröintiä koskeva ehto ja mahdollisuus harjoittaa kansallista kabotaasiliikennettä.....	7
2.3.	Markkinoiden avaaminen aluksille, jotka eivät saa harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti.....	8
3.	Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisala.....	8
3.1.	Huvialukset	8
3.2.	Risteilyliikenne	8
3.3.	Meriliikenne- ja satamapalvelut	9
3.4.	Syöttöliikennepalvelut.....	10
4.	Miehistöä koskevat säännöt	11
4.1.	Vastaanottavan valtion asettamien miehistöä koskevien sääntöjen sisältö.....	11
4.2.	Liittymäkabotaasi.....	12
4.3.	Miehistöä koskevien sääntöjen tarkistaminen.....	12
5.	Julkinen palvelu	13
5.1.	Julkisen palvelun yhteyksien maantieteellinen soveltamisala	13
5.2.	Saarikabotaasireitit, joille voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite.....	13
5.3.	Asetettavat velvoitteet.....	14
5.3.1.	Julkisen palvelun velvoitteen ja julkista palvelua koskevien sopimusten välinen ero.....	14
5.3.2.	Syrjintäkiellon periaate	14
5.4.	Menettely julkisen palvelun velvoitteiden asettamiseksi	16
5.5.	Markkinoille pääsy ja kilpailu julkisen palvelun reiteillä	17
5.5.1.	Yksinoikeus.....	17
5.5.2.	Julkista palvelua koskevien sopimusten kesto	18
5.5.3.	Yhdistetyt reitit.....	18
5.6.	Pienet saaret	18

5.7.	Julkiset tuet korvausten maksamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta.....	19
6.	Suojatoimenpiteet.....	19

Yhteenveto

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 kymmenvuotisen täytäntöönpanon suomen ajallisen etäisyyden ja täytäntöönpanosta saadun kokemuksen perusteella komissio on avoimuutta edistääkseen päättänyt julkaista tulkintansa kyseisen asetuksen säännöksistä sen voimaantulosta alkaen.

Tiedonannon tarkoituksena on yksinomaan antaa tietoja asetuksesta, jotta niiden, jotka haluavat vedota siihen, olisi helpompi ymmärtää sitä. Tiedonannossa tarkennetaan tapaa, jolla komissio soveltaa asetusta. Tarkoituksena ei ole asetuksen tarkistaminen tai Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan kaventaminen tulkintakysymyksissä.

Tiedonannossa noudatetaan asetustekstin järjestystä.

Tiedonannossa täsmennetään aluksi palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaa merikabotaasin alalla. Siinä on lueteltu tahot, jotka voivat käyttää tätä vapautta, sekä tuotu esiin asetuksen soveltamisalaan kuuluvat palvelut.

Tiedonannossa määritellään myös tarkemmin palvelujen tarjoamisen vapaudesta asetuksessa säädettyjen poikkeuksien laajuus. Näitä poikkeuksia on kolme. Ensinnäkin jäsenvaltioilla on toimivalta antaa miehistöä koskevat säännöt aluksilla, jotka harjoittavat kahden niiden alueella sijaitsevan sataman välistä saarikabotaasiliikennettä. Toiseksi jäsenvaltiot voivat asettaa laivanvarustajille julkisen palvelun velvoitteita turvatakseen riittävät säännölliset kuljetukset saarille ja saarilta sekä niiden välillä. Jäsenvaltiot voivat niin ikään pyytää komissiota päättämään suojatoimenpiteistä vakavien häiriöiden torjumiseksi sisämarkkinoilla.

1. JOHDANTO

Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) sisämarkkinoiden luomisen yhteydessä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92¹ on kymmenisen vuotta vanha. Meriliikenteen kabotaasia on vapautettu vähitellen sen jälkeen, kun asetus tuli voimaan 1. tammikuuta 1993. Asetusta ei ole muutamiin vuosiin sovellettu tiettyihin palveluihin. Lähes kaikki meriliikenteen kabotaasipalvelut on vapautettu 1. tammikuuta 1999 alkaen. Poikkeuksen piiriin kuuluu enää kahdentyyppisiä saarikabotaasiliikenteen palveluita Kreikassa: säännöllisen matkustaja- ja lauttaliikenteen palveluita sekä bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksilla harjoitetun liikenteen palveluita.

Vuodesta 1993 alkaen komissio on laatinut useita palvelujen vapauttamista koskevia taloudellisia ja oikeudellisia selvityksiä² kiinnittämättä huomiota asetuksen aiheuttamiin tulkintaongelmiin, joita on kuitenkin runsaasti. Tästä ovat osoituksena jäsenvaltioiden sekä oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden komissiolle tekemät lukuisat tiedustelut. Siitä ovat osoituksena myös rikkomisesta johtuvat menettelyt, joita komissio on joutunut käynnistämään niitä jäsenvaltioita vastaan, joiden lainsäädäntöä se pitää asetuksen vastaisena. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on saanut käsiteltäväkseen useita näistä tapauksista.

Koska asetusta on sovellettu jo useita vuosia, komissio katsoo, että on tarkoituksenmukaista julkaista komission tulkinta asetuksen säännöksistä.

Komission ensisijainen tavoite on avoimuus. Se on useaan otteeseen esittänyt kantansa kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa koskevista aiheista, mutta aina kahdenvälisesti. Joidenkin henkilöiden esille ottamat kysymykset koskevat kuitenkin usein suoraan muitakin.

Komissio pyrkii myös selkeyttämään tulkintaa. Osa asetuksen säännöksistä jää epäselväksi niille, jotka eivät sovelta niitä päivittäin. Tiedonannon tavoitteena on tehdä asetuksen ymmärtäminen helpommaksi niille, jotka soveltavat sitä tai haluavat vedota siihen.

Tiedonanto on ainoastaan komission informatiivinen tulkinta asetuksesta. Sen tavoitteena ei ole asetuksen tarkistaminen eikä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan kaventaminen tulkintakysymyksissä. Jos yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion, joka on ristiriidassa komission tiedonannon kanssa, komissio luonnollisesti mukauttaa kantansa siihen viipymättä.

Asian käsittelyn helpottamiseksi tiedonanto noudattaa asetuksen säännösten järjestystä. Asetuksen säännöksiä lainataan tässä tiedonannossa vain muutamilta kohdin, joten asetustekstin seuraaminen rinnan tämän asiakirjan kanssa on suositeltavaa.

¹ EYVL L 364. 12.12.1992, s. 7.

² KOM(95) 383, KOM(97) 296, KOM(2000) 99, KOM(2002) 203.

2. MERILIIKENTEEN KABOTAASIMARKKINOIDEN AVAAMINEN

2.1. Meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 1 artiklalla vapautetaan meriliikenteen kabotaasi niissä valtioissa, joissa kyseinen toimiala on varattu ainoastaan kansallisille toimijoille. Kaikille yhteisön laivanvarustajille³ annetaan vapaus liikennöidä kahden samassa jäsenvaltiossa sijaitsevan sataman välillä.

Komissio katsoo, ettei palvelujen tarjoamisen vapauteen saa missään tapauksessa soveltaa ennakkolupajärjestelmää, erityisesti jos siihen liittyy rajoituksia⁴. Jäsenvaltiot eivät myöskään voi pyytää laivanvarustajilta etukäteen tietoa palveluista, joita ne aikovat tarjota. Samoin komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot voi vaatia, että yhtiöillä olisi edustaja niiden alueella.

Asetuksen 7 artiklassa esitetty vallitsevan tilanteen säilyttävä lauseke (*standstill*-lauseke) on voimassa siitä huolimatta, että perustamissopimuksesta on poistettu artikla, johon kyseinen lauseke viittaa. Lausekkeessa kielletään jäsenvaltioita ottamasta käyttöön palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia rajoituksia, joita ei ollut ennen asetuksen voimaantuloa.

2.2. Keitä palvelujen tarjoamisen vapaus koskee

Asetuksen 1 artiklassa selvitetään tarkemmin, keitä meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus koskee. Tämä oikeus on yhteisön laivanvarustajilla (1), jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä (2) ja kyseisen jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla (3), jos nämä täyttävät kaikki kyseisessä jäsenvaltiossa kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset (4).

Asetuksessa lueteltuja edellytyksiä (1), (2) ja (4) on tarkennettava. Lisäksi esiin nousee kysymys markkinoiden avaamisesta aluksille, jotka eivät täytä edellä lueteltuja edellytyksiä.

2.2.1. Yhteisön laivanvarustajan käsite

Asetuksen 2 artiklan 2 alakohdan mukaan ”yhteisön laivanvarustajia” on kolmenlaisia:

- ”a) jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioon tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja jotka harjoittavat meriliikennettä,*
- b) laivanvarustamoja, jotka on perustettu jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja joiden pääasiallinen toimipaikka on jäsenvaltiossa ja joita tosiasiallisesti johdetaan kyseisestä jäsenvaltiosta käsin, ja*
- c) jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle, tai yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita, jäsenvaltion kansalaisten johtamia laivanvarustamoja, jos näiden alukset on rekisteröity jäsenvaltiossa ja ne purjehtivat kyseisen jäsenvaltion lipun alla sen lainsäädännön mukaisesti”*

³ Niille, joita palvelujen tarjoamisen vapaus koskee, katso kohta 2.2.

⁴ Katso kuitenkin luvuissa 4 ja 5 esitetyt säännöt.

Eniten tiedusteluja on aiheuttanut asetuksessa tarkoitetun ”johtamisen” käsitteen määrittely, joka koskee kahta asetuksessa esitettyä ”yhteisön laivanvarustajien” luokkaa.

Asetuksen mukaan ”yhteisön laivanvarustajilla” tarkoitetaan *”laivanvarustamoja, jotka on perustettu jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja joiden pääasiallinen toimipaikka on jäsenvaltiossa ja joita tosiasiallisesti johdetaan kyseisestä jäsenvaltiosta käsin”* (2 artiklan 2 alakohdan b alakohta). Komissio katsoo määritelmän kohdan *”joita tosiasiallisesti johdetaan kyseisestä jäsenvaltiosta käsin”* tarkoittavan tässä yhteydessä, että ratkaisevat päätökset ja päivittäiset johtotoimet hoidetaan yhteisön alueelta käsin ja että varustamon hallituksen kokoukset pidetään yhteisön alueella.

”Yhteisön laivanvarustajilla” tarkoitetaan myös *”jäsenvaltion kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle, tai yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita, jäsenvaltion kansalaisten johtamia laivanvarustamoja, jos näiden alukset on rekisteröity jäsenvaltiossa ja ne purjehtivat kyseisen jäsenvaltion lipun alla sen lainsäädännön mukaisesti”* (2 artiklan 2 alakohdan c alakohta). Komissio katsoo artiklassa mainitun kohdan ”jäsenvaltion kansalaisten johtamia” tarkoittavan, että suurin osa yhtiön pääomasta on yhteisön kansalaisten omistuksessa.

Myös alusten rekisteröintiä jäsenvaltiossa koskevaa edellytystä on selkeytettävä.

2.2.2. *Jäsenvaltioissa rekisteröintiä koskeva ehto ja mahdollisuus harjoittaa kansallista kabotaasiliikennettä*

Asetuksessa ei esitetä luetteloa niiden jäsenvaltioiden rekistereistä, joissa rekisteröintiä ja kansallisen kabotaasiliikenteen harjoittamista koskevat edellytykset täyttyvät. Tällainen luettelo muuttuisi joka tapauksessa ajan myötä.

Jäsenvaltiossa rekisteröintiä koskevan edellytyksen mukaan kyseistä rekisteriä on pidettävä alueella, jossa sovelletaan perustamissopimusta ja johdetun oikeuden sääntöjä. Näin ollen asetuksessa tarkoitettu kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapaus ei ulotu Kerguelenin (Ranskan eteläisten ja antarktisten alueiden), Alankomaiden Antillien, Mansaaren, Bermudan ja Caymansaarten rekisteriin merkittyihin aluksiin⁵.

Gibraltarilla rekisteröidyt alukset sitä vastoin saavat harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti, sillä Gibraltarin alueella sovelletaan perustamissopimusta⁶. Tähän rekisteriin merkittyjen alusten mahdollisuus harjoittaa kabotaasiliikennettä EU:ssa voidaan kuitenkin evätä, jos osoitetaan, etteivät ne tosiasiallisesti kuulu perustamissopimuksen ja yhteisön johdetun oikeuden soveltamisalaan.

Asetuksessa säädetään lisäksi, että voidakseen harjoittaa kabotaasiliikennettä toisessa jäsenvaltiossa jäsenvaltion aluksen on ensin täytettävä kaikki kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset siinä jäsenvaltiossa, jossa se on rekisteröity.

⁵ Nämä alueet kuuluvat suurimmaksi osaksi merentakaisiin maihin ja alueisiin, joihin sovelletaan perustamissopimuksen 299 artiklan 3 kohdan perusteella assosiointia koskevaa erityissääntelyä.

⁶ Perustamissopimuksen 299 artiklan 4 kohdan mukaan *”tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan niihin Euroopassa sijaitseviin alueisiin, joiden suhteista ulkovaltoihin huolehtii jäsenvaltio”*.

Näin ollen niillä aluksilla, jotka eivät saa harjoittaa kansallista kabotaasiliikennettä, ei myöskään ole oikeutta päästä muiden jäsenvaltioiden markkinoille. Samoin tietyin edellytyksin kansallisille markkinoille pääseville aluksille voidaan asettaa vastaavia edellytyksiä, kun niillä pyritään liikennöimään toisessa jäsenvaltiossa. Jos esimerkiksi rekisteröinti jonkin jäsenvaltion rinnakkaisrekisteriin X edellyttää, että alus liikennöi vähintään puolet vuodesta kansainvälisillä reiteillä, rekisteriin X rekisteröity alus ei voi vaatia laajempaa mahdollisuutta harjoittaa kabotaasiliikennettä muissa jäsenvaltioissa (aluksella ei ole oikeutta harjoittaa muissa jäsenvaltioissa ympärivuotista säännöllistä kabotaasiliikennettä)⁷.

2.3. Markkinoiden avaaminen aluksille, jotka eivät saa harjoittaa kabotaasia asetuksen mukaisesti

Useat jäsenvaltiot ovat avanneet markkinoitaan enemmän kuin asetuksessa edellytetään joko kaikkien toimijoiden osalta (*erga omnes*), kahdenvälisillä sopimuksilla tai tapauskohtaisilla luvilla. Nämä käytännöt ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia.

3. ASETUKSEN (ETY) N:o 3577/92 SOVELTAMISALA

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan jäsenvaltion alueella harjoitettaviin meriliikenteen palveluihin (matkustaja- ja tavaraliikenne meritse). Asetuksessa on myös viitteellinen luettelo asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kabotaasipalveluista.

Asetuksen tultua voimaan sen soveltamisalasta on noussut esiin neljä keskeistä kysymystä: Kuuluvatko huvialukset asetuksen soveltamisalaan? Kuuluuko kansainvälisen risteilyn kabotaasiosuus asetuksen soveltamisalaan? Kuuluvatko esimerkiksi hinaajien kaltaisten alusten tarjoamat palvelut asetuksen soveltamisalaan? Tulisiko syöttöliikennepalvelut katsoa kabotaasiliikenteeksi vai kansainväliseksi liikenteeksi? Näitä kysymyksiä käsitellään seuraavassa yksitellen.

3.1. Huvialukset

Asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan meriliikennepalvelut, joita ”tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan”. Niinpä suurin osa huvialusten toiminnasta jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

3.2. Risteilyliikenne

Jäsenvaltion alueella tarjotut risteilyliikennepalvelut kuuluvat asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan (katso asetuksen 3 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta). Epäselvää on kuitenkin, kuuluuko myös kansainvälisen risteilyn kabotaasiosuus sen soveltamisalaan.

⁷ Katso komission neljäs kertomus palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetun asetuksen (ETY) N:o 3577/92 täytäntöönpanosta (1999–2000), KOM(2002) 203, s. 5–6.

Komissio katsoo, että asetusta sovelletaan ainoastaan silloin, kun matkustajia otetaan alukseen tai lasketaan maihin siinä jäsenvaltiossa, jossa kabotaasiosuus liikennöidään.

Risteily, joka alkaa jäsenvaltiosta X tai yhteisön ulkopuolisesta maasta ja päättyy yhteisön ulkopuoliseen maahan tai jäsenvaltioon X ja jonka aikana poiketaan jäsenvaltion Y satamissa, ei kuulu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan, jos risteilylle ei oteta uusia matkustajia tai siltä ei poistu matkustajia jäsenvaltiossa Y. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen 22 päivänä joulukuuta 1986 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 4055/86⁸.

3.3. Meriliikenne- ja satamapalvelut

Kuuluvatko esimerkiksi hinaajien kaltaisten alusten tarjoamat palvelut asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan? Asetuksessa ei anneta vastausta tähän kysymykseen. Komissio katsoo, että monien tavallisesti rannikon läheisyydessä tarjottavien palveluiden (esimerkiksi hinaus, luotsaus, ruoppaus) aseman selkeyttämiseksi on hyödyllistä palauttaa mieleen palveluiden tarjoamiseen sovellettavat yleiset oikeussäännöt.

Perustamissopimuksen palveluita koskevan luvun 49 artiklassa ”*kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä*”. Kyseistä artiklaa ei kuitenkaan sovelleta ”liikenteen alan palveluihin”. Perustamissopimuksen 51 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”*palvelujen tarjoamisen vapautteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä*”. Perustamissopimuksen liikennettä koskevan osaston mukaan neuvosto päättää meriliikennettä koskevien aiheellisten säännösten antamisesta (perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohta).

Tähän mennessä neuvosto on antanut kaksi asetusta, joissa sovelletaan palveluiden tarjoamisen vapauden periaatetta meriliikenteen alalla: palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4055/86 sekä jäsenvaltioiden alueella harjoitettavaa liikennettä koskevan asetuksen (ETY) N:o 3577/92. Molempia asetuksia sovelletaan meritse tapahtuvaan matkustaja- ja tavaraliikenteeseen.

Neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät parhaillaan myös direktiiviehdotusta, jossa sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta satamapalveluihin⁹. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat meritekniset palvelut kuten luotsaus, hinaus ja kiinnitys, joita tarjotaan satamien käyttäjille satama-alueella tai vesiväylillä, satamaan ja satamasta tai satamajärjestelmään ja satamajärjestelmästä¹⁰.

Näin ollen rannikon läheisyydessä tarjottavista palveluista sellaiset palvelut kuten ruoppaus, jotka eivät ole ”liikenteen alan” palveluita, kuuluvat

⁸ EYVL L 378, 31.12.1986, s.1.

⁹ KOM(2002) 101 lopullinen.

¹⁰ Direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat myös lastinkäsittely ja matkustajapalvelut.

perustamissopimuksen 49 artiklan soveltamisalaan, kun taas ”liikenteen alan” palvelut kuten hinaus kuuluvat edellä mainitun lainsäädännön piiriin perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan perusteella.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ”liikenteen alan palveluista” satama-alueella tarjottavat meritekniset palvelut kuuluvat direktiiviehdotuksen määritelmän mukaisesti mainitun direktiivin soveltamisalaan. Avomeren matkustaja- tai tavaraliikenteeseen liittyvät meritekniset palvelut, jotka suoritetaan satama-alueen ulkopuolella, kuuluvat asetuksen (ETY) N:o 4055/86 ja asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan. Käytännössä tämä koskee pääasiassa alusten hinausta niiden vioituttua tai laitteistojen hinausta paikoilleen.

Komissio huomauttaa, että matkustajalaivaliikenne kuuluu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan silloinkin, kun palvelu tapahtuu yhdessä satamajärjestelmässä kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön määritelmän mukaisesti (esimerkiksi jokisuiston ylittäminen meritse). Samoin komissio katsoo, että matkailutarkoituksessa tapahtuva matkustajalaivaliikenne, joka alkaa ja päättyy samassa satamassa, kuuluu asetuksen (ETY) N:o 3577/92 soveltamisalaan.

3.4. Syöttöliikennepalvelut

Syöttöliikennepalveluissa rahdinkuljettaja purkaa lastin aluksesta, joka on purjehtinut lähtöpaikasta siirtääkseen saman lastin toiseen alukseen, joka liikennöi määräsatamaan. Palvelun suorittamiseen tarvitaan tavallisesti kauttakulkukonossementti. On esitetty kysymys, pitäisikö tällaiset palvelut katsoa asetuksen (ETY) N:o 4055/86 (jossa ei säädetä lippuvaltiota koskevasta vaatimuksesta) soveltamisalaan kuuluviksi kansainvälisiksi palveluiksi vai asetuksen (ETY) N:o 3577/92 (jossa säädetään lippuvaltiota koskevasta vaatimuksesta) soveltamisalaan kuuluviksi kabotaasipalveluiksi.

Komissio kuuli helmikuussa 1996 jäsenvaltioita tästä kysymyksestä. Kuulemisessa kävi ilmi, että niissä jäsenvaltioissa, joissa kabotaasipalvelut on varattu yhteisön jäsenvaltioiden lipun alla purjehtiville aluksille asetuksen (ETY) N:o 3577/92 mukaisesti, syöttöliikennepalvelut katsotaan kabotaasipalveluiksi (ainoana poikkeuksena Portugali), kun taas muissa jäsenvaltioissa syöttöliikennepalvelut on vapautettu. Sen vuoksi komissio katsoi, että jäsenvaltiot voisivat varata syöttöliikennepalvelut yhteisön jäsenvaltioiden lipun alla purjehtiville aluksille.

On kuitenkin huomattava, että jos yhtiölle annetaan lupa tarjota syöttöliikennepalveluita kansainväliselle rahtiliikenteelle ennen tai jälkeen saman yhtiön kansainvälistä matkaa, voidaan kuljetuskustannuksissa saavuttaa huomattavia säästöjä.

Siksi tätä kysymystä on komission mielestä tarkasteltava edelleen.

Selkeytettyään asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 säädettyä meriliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaa komissio tarkastelee nyt asetuksessa tähän vapauteen säädettyjä poikkeuksia.

Asetuksessa on säädetty kolmentyyppisiä poikkeuksia. Jäsenvaltion vahvistamat miehistöä koskevat säännöt (katso kohta 4 jäljempänä) ja julkisen palvelun

velvoitteet (katso kohta 5) voivat rajoittaa vapautta tarjota saarikabotaasiliikenteen palveluita. Palvelujen tarjoamisen vapaus voidaan myös keskeyttää väliaikaisesti, jos kansallisilla liikennemarkkinoilla on vakavia häiriöitä (katso kohta 6).

4. MIEHISTÖÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖT

Miehistöön liittyvät kysymykset kuuluvat tavallisesti lippuvaltioiden toimivaltaan. Säännöt ovat eri rekistereissä hyvin erilaisia. Tietyt jäsenvaltiot asettavat tiukkoja kansallisuutta koskevia ehtoja: kaikkien miehistön jäsenten on oltava jonkin yhteisön jäsenvaltion kansalaisia. Toiset edellyttävät ainoastaan, että kapteenin ja ensimmäisen perämiehen toimet varataan jäsenvaltioiden kansalaisille. Nämä erot kansalaisuuteen liittyvissä vaatimuksissa voidaan selittää rekisterien välisillä merkittävillä kustannuseroilla.

Yhteisön sisäisen kilpailun rajoittamiseksi kaikkein haavoittuvimmilla reiteillä asetuksen 3 artiklassa säädetään, että ”vastaanottavat” jäsenvaltiot voivat vahvistaa omia miehistöä koskevia sääntöjään saarikabotaasia harjoittaville aluksille. ”Vastaanottavat” jäsenvaltiot voivat myös päättää pieniin aluksiin (bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksiin) sovellettavista miehistöä koskevista säännöistä. Käytännössä viisi jäsenvaltiota on päättänyt käyttää tätä mahdollisuutta.

Jotta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen sisältöä ei tehtäisi tyhjäksi, asetuksessa säädetään kuitenkin, että lippuvaltion sääntöjä sovelletaan edelleen saarikabotaasia harjoittaviin, bruttovetoisuudeltaan yli 650 tonnin rahtialuksiin silloin, kun kyseistä matkaa seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon (”liittymäkabotaasi”).

Nämä säännökset nostavat esiin kahdentyypisiä kysymyksiä vastaanottavan jäsenvaltion toimivallan määrittelystä.

Kysymykset koskevat vastaanottavan valtion vastuulla olevien miehistöä koskevien sääntöjen sisältöä ja toisaalta vastaanottavan valtion ja lippuvaltion toimivallan välistä rajaa liittymäkabotaasissa.

Lisäksi halutaan selvittää, sovelletaanko saarikabotaasia harjoittaviin risteilyaluksiin lippuvaltion vai vastaanottavan valtion sääntöjä. Komissio katsoo, että asetuksessa annetaan tästä erittäin selvät ohjeet: risteilyalusten osalta miehistöä koskevat säännöt kuuluvat lippuvaltion toimivaltaan (asetuksen 3 artiklan 1 kohta). Kysymys on saatettu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

4.1. Vastaanottavan valtion asettamien miehistöä koskevien sääntöjen sisältö

Asetuksessa ei selvitetä tarkemmin, mitkä ”miehistöön liittyvät kysymykset” kuuluvat vastaanottavan valtion toimivaltaan. Joidenkin tulkintojen mukaan vastaanottavalla valtiolla on rajoittamaton toimivalta (eli asetuksessa tarkoitetaan ”kaikkia” miehistöä koskevia sääntöjä). Komission tulkinta on suppeampi. Sen mukaan vastaanottavan valtion toimivaltaa on rajoitettava, jotta säilytettäisiin palvelujen tarjoamisen vapauden periaate, josta tämä toimivalta poikkeaa.

Komission mukaan vastaanottavilla valtioilla on toimivalta määritellä vaadittu yhteisön kansalaisten osuus saarikabotaasia harjoittavissa aluksissa (ja bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksissa). Näin ollen jäsenvaltio voi vaatia,

että kyseisten alusten miehistöön kuuluu ainoastaan yhteisön kansalaisia. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia, että aluksen miehistö kuuluu sosiaaliturvan piiriin Euroopan unionissa. Työolojen osalta jäsenvaltiot voivat vaatia kyseisessä valtiossa voimassa olevien vähimmäispalkkaa koskevien vaatimusten noudattamista. Komissio katsoo kuitenkin, että turvallisuutta ja koulutusta koskevien sääntöjen osalta (aluksella puhutut kielet mukaan luettuina) jäsenvaltiot voivat edellyttää ainoastaan voimassa olevien yhteisön vaatimusten tai kansainvälisten vaatimusten noudattamista (STCW- ja SOLAS-yleissopimukset) rajoittamatta kohtuuttomasti palvelujen tarjoamisen vapautta.

4.2. Liittymäkabotaasi

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että *”kaikista niiden saarikabotaasia harjoittavien rahtialusten, joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 1999 lähtien se valtio, jossa alus on rekisteröity (lippuvaltio), silloin kun kyseistä matkaa seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon”*.

Komissio katsoo, että lippuvaltion sääntöjä on sovellettava ainoastaan silloin, kun rahtia tosiasiallisesti kuljetetaan matkan kansallista osuutta seuraavalla tai edeltävällä kansainvälisellä osuudella.

Jos näin ei menetellä, laivanvarustajat voisivat kiertää vastaanottavan valtion sääntöjä yhdistämällä saarikabotaasimatkaansa kuvitteellisen kansainvälisen matkan. Sen vuoksi komissio salli jäsenvaltioiden jatkaa vastaanottavan valtion sääntöjen soveltamista silloin, kun saarikabotaasia seuraava tai edeltävä kansainvälinen matka kuljetaan painolastissa. Komissio katsoo kuitenkin, että lippuvaltion sääntöjä voidaan soveltaa yhteisön alukseen, joka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon tekemänsä toiminnallisesti ja kaupallisesti riippumattoman matkan jälkeen tekee saarikabotaasimatkan ja joka – mennäkseen saarikabotaasimatkan lastaussatamaan – suorittaa painolastissa niin lyhyen ja tilapäisen matkan, että saarikabotaasimatka käytännössä seuraa tai edeltää kansainvälistä matkaa.

Miehistöä koskevat säännöt, joita sovelletaan kyseisen aluksen suorittaessa julkisen palvelun velvoitteita, esitetään tarkemmin kohdassa 5.3.2.2.

4.3. Miehistöä koskevien sääntöjen tarkistaminen

Asetuksen mukaan neuvoston oli määrä antaa komission ehdotuksesta ennen 1. tammikuuta 1999 lopulliset miehistösäännöt. Komission ehdotuksen oli määrä perustua saarikabotaasin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia koskevaan perusteelliseen selvitykseen.

Komissio antoi asiasta kertomuksen neuvostolle 17. kesäkuuta 1997 ja asetusehdotuksen¹¹ 29. huhtikuuta 1998. Ehdotuksella pyrittiin tuomaan yleiseen tietouteen lippuvaltion vastuu miehistöasioista. Vastaanottavalle valtiolle jäänyt vastuu koski aluksia, joiden bruttovetoisuus on alle 650 tonnia, ja vaadittua yhteisön kansalaisten vähimmäisosuutta säännöllistä matkustaja- tai lauttaliikennettä (mukaan luettuina sekaliikennettä ja säännöllistä risteilyliikennettä) harjoittavien alusten

¹¹ KOM(1998) 251 lopullinen.

miehistöissä. Tällaisten alusten miehistöihin kuuluviin yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisiin tuli soveltaa samoja työehtoja kuin jäsenvaltioiden kansalaisiin.

Jäsenvaltiot suhtautuivat komission ehdotukseen kielteisesti. Näin ollen komissio ehdotti sen peruuttamista 11. joulukuuta 2001. Komissio ei tällä hetkellä suunnittele uuden ehdotuksen antamista. Asetuksen 3 artiklan säännöksiä ei näin ollen muuteta lyhyellä aikavälillä.

5. JULKINEN PALVELU

Meritse tapahtuva matkustaja- ja tavaraliikenne on elintärkeää Euroopan saarten asukkaille. Siksi on laadittu erityissäännöt turvaamaan jotkin näistä merenkulkuyhteyksistä, joilla markkinat eivät tarjoa riittäviä palveluita.

Asetus tarjoaa jäsenvaltioille puitteet, joissa ne voivat järjestää markkinatoimenpiteensä yhteismarkkinoille soveltuvalla tavalla rajoittamalla markkinoille pääsyä ja maksamalla korvausmaksuja, jotka johtuvat meriliikennepalveluille asetettavista julkisen palvelun velvoitteista. Tämän jakson tarkoituksena on selvittää tarvittaessa tarkemmin asetuksessa asetettuja ehtoja, joiden tarkoituksena on huolehtia julkisten toimenpiteiden yhteensopivuudesta perustamissopimuksen sääntöjen kanssa.

5.1. Julkisen palvelun yhteyksien maantieteellinen soveltamisala

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen palvelun liikennettä voidaan harjoittaa vain reiteillä saariin, saarilta ja saarien välillä. Pitkät jokisuistot tai vuonot, joiden vuoksi joudutaan tekemään yli 100 kilometrin ylimääräinen matka teitse¹², voidaan katsoa saariksi tässä jaksossa tarkoitetuissa yhteyksissä, koska ne voivat aiheuttaa samanlaisia ongelmia taajamien eristäytyneisyyden vuoksi.

5.2. Saarikabotaasireitit, joille voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite

Jäsenvaltioiden (mukaan luettuina soveltuvien osin alueelliset ja paikalliset viranomaiset) tehtävänä on määrittellä, mille reiteille on asetettava julkisen palvelun velvoitteita¹³. Erityisesti julkisen palvelun velvoitteita voidaan asettaa vain säännöllisille saarikabotaasipalveluille (reittiliikenteelle) silloin, kun markkinoiden toiminnassa on puutteita riittävien palvelujen tarjoamisen kannalta.

Asetuksen ehtojen mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita vain siinä tarkoituksessa, että *”taattaisiin riittävät”* säännölliset meriliikennepalvelut tietyille saarelle (tai jokisuistoon liittyen), kun yhteisön laivanvarustajat eivät omien kaupallisten etujensa vuoksi tarjoaisi riittäviä palveluita tai eivät tarjoaisi palveluja samoin ehdoin¹⁴. Muutoin kaupan tulisi säilyä vapaana.

¹² Jokisuiston ympäri kulkevan matkan pitäisi olla vähintään 10 kertaa pitempi kuin sen halki kulkevan matkan.

¹³ Julkisen palvelun velvoitteiden asettaminen ei ole laivanvarustajien tehtävä.

¹⁴ Katso asetuksen johdanto-osan 9 kappale ja 2 artiklan 4 kohta. Katso myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 20. helmikuuta 2001 antama tuomio asiassa C-205/99 (Espanjan *Tribunal Supremo* oli esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön käsiteltävänä olevassa asiassa Asociación Profesional de Empresas

Asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille palveluille jäsenvaltioiden on rajoitettava toimenpiteensä 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin olennaisiin vaatimuksiin ja noudatettava asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä reitin liikennöinnistä kiinnostuneiden yhteisön laivanvarustajien syrjintäkieltoa koskevaa vaatimusta. Tätä vaatimusta on noudatettava tiukasti päätettäessä velvoitteiden sisällöstä sekä hallinnollisessa menettelyssä, joka johtaa reitin liikennöijän valintaan tai korvaussumman määrittämiseen.

5.3. Asetettavat velvoitteet

5.3.1. Julkisen palvelun velvoitteen ja julkista palvelua koskevien sopimusten välinen ero

Asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 erotetaan toisistaan ”julkisen palvelun velvoitteet” (asetuksen 2 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 2 kohta) ja ”sopimukset julkisesta palvelusta” (2 artiklan 3 kohta). Julkisen palvelun sopimukset ovat tavanomainen keino toteuttaa julkisen palvelun velvoitteet silloin, kun horisontaalinen eli kaikkiin tietystä reitistä kiinnostuneisiin laivanvarustamoihin sovellettava lähestymistapa ei ole riittävä, jotta kaikki olennaiset liikennetarpeet saadaan täytettyä (erityisesti palvelun laatua koskevat yleiset ehdot).

Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa on kattava luettelo vaatimuksista, joita voidaan ottaa käyttöön asettaessa ”julkisen palvelun velvoitteita”. Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa on ainoastaan viitteellisesti ilmoitettu julkista palvelua koskevien sopimusten soveltamisala. Jäsenvaltiot voivat laajentaa soveltamisalaa. Käytännössä ”sopimukseen julkisesta palvelusta” sisältyy usein laatuvaatimuksia, joita puolestaan ei voida sisällyttää ”julkisen palvelun velvoitteisiin”. Kun on kyse ”julkisen palvelun velvoitteista”, laivanvarustajilta vaadittava ”palvelujen tarjoamisen kapasiteetti” voi edellyttää niiltä maksukykyä ja sitä, ettei niillä ole huomattavia maksamattomia vero- tai sosiaaliturvamaksuvelkoja¹⁵. Komission mukaan myös velvoite nopean aluksen käyttämisestä voi kuulua näihin vaatimuksiin.

Kun määrätään julkisen palvelun velvoitteita, kaikki samaa reittiä liikennöivät laivanvarustajat voivat yhteisesti – eikä kukin erikseen – täyttää julkisen palvelun velvoitteissa määrätty liikenteen säännöllisyyttä ja vuorotiheyttä koskevat vaatimukset¹⁶.

5.3.2. Syrjintäkiellon periaate

Asetuksessa säädetyn syrjintäkiellon periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot eivät saa asettaa tietylle varustamolle varta vasten suunniteltuja velvoitteita, jotka estäisivät muita yhteisön laivanvarustajia pääsemästä markkinoille, eivätkä soveltaa vaikutukseltaan vastaavia velvoitteita.

Navieras de Líneas Regularesin (Analir) ja muut vastaan Administración General del Estado), 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok. 2001, s. I-1271.

¹⁵ Katso asia C-205/99, kuten edellä, kohdat 45–51.

¹⁶ Jos saarelle on liikennöitävä neljä kertaa viikossa ja liikenteeseen haluaa osallistua kaksi laivanvarustajaa, kummankin niistä olisi sitouduttava liikennöimään kahdesti viikossa tai toisen yhden kerran ja toisen kolme kertaa viikossa.

Komissio haluaa erityisesti kiinnittää jäsenvaltioiden huomion seuraaventyyppisten toimenpiteiden aiheuttamiin ongelmiin:

5.3.2.1. Alusten haltuunotto

Ensinnäkin on noussut esiin kysymys siitä, voisiko julkisen palvelun sopimuksesta tarjouskilpailun järjestävä jäsenvaltio vaatia kilpailun voittanutta osallistujaa ottamaan haltuunsa edellisen toimijan alukset ja miehistöt. Komission mukaan tällainen velvoite rikkoisi useimmissa tapauksissa asetusta (ETY) N:o 3577/92, sillä se olisi syrjivä. Se estäisi yhteisön laivanvarustajia osallistumasta tarjouskilpailuun omilla aluksillaan ja asettaisi senhetkisen toimijan edullisempaan asemaan, mikäli tämä olisi ehdolla oman toimintansa jatkajaksi.

Komissio katsoo kuitenkin, että silloin kun saareen liikennöimiseksi on käytettävä erityissuunniteltua alusta, jollaista ei löydy markkinoilta tai jota ei voi myydä markkinoilla tai jota ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen, palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan vähemmän vaatimalla kyseisen aluksen haltuunottoa kuin antamalla palvelu yhden laivanvarustajan suoritettavaksi niin pitkällä sopimuksella, että se mahdollistaa määrättyä tarkoitusta varten rakennetun aluksen täysimääräisen kuolettamisen. Tällaisissa tapauksissa perättäiset toimijat voivat vuokrata aluksen – tarjousasiakirjoissa yksityiskohtaisesti määrättyjen selkeiden ehtojen mukaisesti – tätä tarkoitusta varten perustetulta varustamolta. Uusi palveluntarjoaja voidaan myös velvoittaa ottamaan alus haltuunsa suoraan edeltäjältään. On korostettava, että tätä velvoitetta ei voida ulottaa koskemaan miehistöä (tarjouskilpailuun osallistujalla pitäisi luonnollisesti olla mahdollisuus ottaa palvelukseensa aluksen miehistö).

Jos jäsenvaltioiden viranomaiset itse omistavat tai jos niillä on muuten käytössään aluksia, ne voidaan antaa kaikkien mahdollisten palveluntarjoajien käyttöön samoin syrjimättömin ehdoin.

5.3.2.2. Miehistöä koskevat edellytykset

Toiseksi on noussut esiin kysymys niistä miehistöön liittyvistä edellytyksistä, joita julkisen palvelun velvoitteissa ja sopimuksissa julkisesta palvelusta voidaan asettaa.

Komissio katsoo, että niiden miehistöä koskevien sääntöjen, joita vastaanottavat jäsenvaltiot voivat asettaa kaikille saarikabotaasiliikenteeseen osallistuville aluksille, (asetuksen 3 artiklan 2 kohta), ja niiden sääntöjen, joita voidaan asettaa julkisen palvelun velvoitteiden ja julkista palvelua koskevien sopimusten mukaisesti (asetuksen 4 artikla), tulisi periaatteessa olla samat. Nämä säännöt on esitetty tarkemmin tämän tiedonannon 4 jaksossa.

Jäsenvaltiot rikkoisivat todennäköisesti asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 säädettyä syrjintäkiellon periaatetta, jos ne ylittäisivät asetuksen 3 artiklassa hyväksytyt rajat asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita¹⁷.

¹⁷

Komissio katsoo kuitenkin, että joissain poikkeustapauksissa edellytys, jota ei voida hyväksyä asetuksen 3 artiklan perusteella yllä mainitun tulkinnan mukaisesti mutta joka on julkisen palvelun kannalta välttämätön, voidaan hyväksyä asetuksen 4 artiklan mukaisesti, jos se on asianmukaisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Tätä on tarkasteltava tapauskohtaisesti.

Komissio katsoo kuitenkin, että jäsenvaltiot voivat laillisesti asettaa omia miehistöä koskevia edellytyksiään julkisen palvelun reiteillä toimiville aluksille silloinkin, kun saarikabotaasimatkaa seuraa tai edeltää matka toiseen jäsenvaltioon tai toisesta jäsenvaltiosta. Asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa ei pitäisi soveltaa reitteihin, joille on asetettu julkisen palvelun velvoitteita.

5.4. Menettely julkisen palvelun velvoitteiden asettamiseksi

Jäsenvaltioilla on ”julkisen palvelun velvoitteiden” asettamista varten käytössään useita hallinnollisia välineitä, joita sovelletaan kaikkiin tietyn reitin liikennöijiiin. Näitä välineitä ovat ilmoitusjärjestelmä, lupajärjestelmä ja hyväksymisjärjestelmä. Jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita myös tekemällä julkisen palvelun sopimuksia siten, että toimeksisaajana on yksi liikennöijä tai rajallinen määrä liikennöijä.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-205/99 antamassaan tuomiossa, että niinkin rajoittava menettely kuin lupamenettely voidaan hyväksyä sillä edellytyksellä, että se on tarpeellinen, oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden ja perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa. Yrityksillä pitäisi myös olla oikeus valittaa päätöksistä, jotka ovat niille vastaisia¹⁸.

On kuitenkin korostettava, että jäsenvaltion olisi vaikea ottaa käyttöön lupajärjestelmää asetuksen voimaantulon jälkeen rikkomatta asetuksen 7 artiklassa säädettyä vallitsevan tilanteen säilyttävää määräystä. Periaatteessa vain ne jäsenvaltiot, joilla oli voimassa oleva lupajärjestelmä ennen asetuksen voimaantuloa, voivat jatkaa sen täytäntöönpanoa.

Tehdessään julkisen palvelun sopimuksen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava asiaankuuluvia hankintasääntöjä. Hankintoja koskevan lainsäädännön mukaan asiassa on taattava kilpailun tehokkuuden varmistamiseksi vähintään riittävä julkisuus ja avoin, syrjimätön ja tavoitteen kannalta oikeasuhteinen valintamenettely¹⁹. Lisäksi julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY²⁰ soveltamisalaan kuuluviin sopimuksiin liittyvien teknisten eritelmien on noudatettava tiettyjä sääntöjä, ja tarjouskilpailun voittaneesta sopimuksesta on julkaistava ilmoitus *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Komissio katsoo, että yleensä julkisen palvelun sopimusten myöntämiseen liittyy liikennöijien syrjinnän riski, koska yleensä kyseeseen tulee vain yksi liikennöijä tietyllä reitillä. Siksi komission mukaan yhteisön laajuisen tarjouspyynnön

¹⁸ Asia C-205/99.

¹⁹ Katso komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa (EYVL C 121, 29.4.2000, s. 2) ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-324/98, *Teleaustria and Telefonadress v Telekom Austria*, Kok. 2000, s. I - 10745, sekä kohta 5.3.2 edellä.

²⁰ EYVL L 209, 24.7.1992, s. 1.

julkaiseminen on periaatteessa paras tapa varmistaa syrjimättömyys (tätä kysymystä tarkastellaan myös jäljempänä kohdassa 5.6²¹).

Komissio ei vaadi jäsenvaltioita ilmoittamaan kaikkia niiden tekemiä julkisen palvelun sopimuksia (jos sopimukseen liittyy julkisia korvauksia, katso tämän tiedonannon kohta 5.7). Asetuksen 9 artiklassa säädetty ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan soveltamisalaltaan laajempia säädöksiä, kuten kabotaasipalveluita koskevia yleisiä oikeussääntöjä.

5.5. Markkinoille pääsy ja kilpailu julkisen palvelun reiteillä

Asettamalla julkisen palvelun velvoitteita jäsenvaltiot puuttuvat markkinoille pääsyn ehtoihin tietyillä reiteillä, mikä voi vääristää kilpailua, ellei sitä toteuteta syrjimättömästi. Tällainen markkinaehtoihin puuttuminen voidaan katsoa sekä oikeutetuksi että lainmukaiseksi tavoitteeseen nähden (jotta taattaisiin riittävät säännölliset reittiliikennepalvelut saarille ja saarilta sekä niiden välillä). Julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien valtion markkinatoimenpiteiden tulisi kuitenkin olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Jos ne ylittävät välttämättömät edellytykset, ne rajoittavat tarpeettomasti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta olennaista vapautta. Komissio haluaa käsitellä seuraavassa kolmea tähän kysymykseen liittyvää aihetta.

5.5.1. Yksinoikeus

Kun jäsenvaltiot myöntävät laivanvarustajalle yksinoikeuden julkisen palvelun reitillä, yhteisölle aiheutuva taakka on tavallisesti pienin mahdollinen, mutta tämä rajoittaa meriliikenteen alan perinteistä kaupankäynnin vapautta.

Näiden kahden periaatteen välillä olisi saavutettava oikeudenmukainen tasapaino.

Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa yksinoikeus voidaan katsoa ainoaksi riittäväksi keinoksi täyttää olennaiset liikennetarpeet, kun yksinoikeus myönnetään rajoitetuksi ajaksi ja avoimen, oikeudenmukaisen ja syrjimättömän EU:n laajuisen tarjouskilpailumenettelyn perusteella.

Yksinoikeus voidaan myöntää myös tavalla, joka rajoittaa muiden palvelujen pääsyä markkinoille syrjimättömin ehdoin ja suojaa sen liikennöijän suoritukset, joka tarjoaa olennaiset liikennetarpeet täyttäviä palveluja yksinoikeudella.

Komissio korostaa kuitenkin, että useissa tapauksissa on mahdollista turvautua vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, jotta vältetään ”kerman kuoriminen” markkinoilta ja voidaan vähentää tarvittavan valtiontuen määrää. Toimija, joka sitoutuu sopimuksella täyttämään julkisen palvelun velvoitteita ympärivuotisesti mutta jolla ei ole yksinoikeutta, saattaa kärsiä toisen toimijan menettelystä, jos tällä on ilman julkisen palvelun velvoitteita mahdollisuus päästä markkinoille ainoastaan vuoden kannattavimmiksi kuukausiksi ja jos tämä näin ollen vähentää merkittävästi ensiksi mainitun toimijan tuloja.

²¹ Periaatteessa riippumattoman viranomaisen tulisi vastata koko menettelystä. Komissio myöntää kuitenkin, että joissain tapauksissa ainoastaan menettelyn viimeisen osan (tarjousten arviointi ja lopullisen päätöksen tekeminen) antaminen riippumattoman elimen tehtäväksi saattaa riittää.

Komission mukaan yhden liikennöijän kanssa tehdyn julkista palvelua koskevan sopimuksen ohella voidaan asettaa vähäisiä julkisen palvelun velvoitteita kaikille saman reitin liikennöijille²². On esimerkiksi mahdollista asettaa ehto, jonka mukaan myös kaikkien muiden laivanvarustajien, jotka alkavat liikennöidä reitillä, jossa sopimus julkisesta palvelusta on voimassa, on liikennöitävä ympärivuotisesti, jos ympärivuotisesta liikennöinnistä määrätään sopimuksessa.

5.5.2. *Julkista palvelua koskevien sopimusten kesto*

Asetuksessa ei säädetä enimmäiskestoja julkista palvelua koskeville sopimuksille. Asetuksen 1 ja 4 artiklan perusteella julkista palvelua koskevien sopimusten kesto tulisi kuitenkin rajata, jotta markkinoita voidaan kartoittaa säännöllisesti ja avoimesti. Jotta noudatettaisiin markkinatoimenpiteiden oikeasuhteisuuden periaatetta, olennaisten liikennetarpeiden täyttämiseksi olisi valittava toimintamuoto, joka vääristää vähiten kilpailua. Kaikille yhteisön laivanvarustajille on annettava säännöllisesti mahdollisuus hakea liikennöintioikeutta tietyllä reitillä (tätä kysymystä on käsitelty myös jäljempänä kohdassa 5.6).

Yli kuusi vuotta kestävät sopimukset eivät komission mielestä yleensä ole oikeasuhteisia.

5.5.3. *Yhdistetyt reitit*

Jäsenvaltiot haluavat usein yhdistää julkisen palvelun reitit eri saarille ja saarilta saadakseen aikaan kustannussäästöjä mittakaavaedun kautta tai houkutellakseen toimijoita. Reittien yhdistäminen ei sinänsä ole vastoin yhteisön lainsäädäntöä, kunhan reittien yhdistäminen ei johda syrjintään.

Yhdistettyjen reittien tarkoituksenmukaisimmasta koosta pitäisi päättää ottaen huomioon paras synergia, joka voidaan saavuttaa olennaisten liikennetarpeiden täyttämisen yhteydessä.

5.6. **Pienet saaret**

Komission huomiota on kiinnitetty siihen, että pitkälliset menettelyt, joita sovelletaan julkista palvelua koskevien sopimusten tekemiseksi meriliikenteen alalla, ovat liian monimutkaisia järjestettäessä pienille saarille kohdistuvaa liikennöintiä, joka houkuttelee tavallisesti vain paikallisia toimijoita.

Jotta voitaisiin sovittaa yhteen avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet (jotka komission mielestä voidaan saavuttaa vain avoimilla, oikeudenmukaisilla ja syrjimättömillä tarjouskilpailumenettelyillä) ja pienten saarten liikenteen erityispiirteet, komissio katsoo, että pienten saarten liikennöintipalvelujen hoitaja voidaan valita yksinkertaisella kiinnostuksenilmaisupyynnöllä käynnistämättä virallista tarjouskilpailumenettelyä sillä edellytyksellä, että palvelusta ilmoitetaan yhteisön laajuisesti, mikä on hyvin helposti järjestettävissä. Edellytyksenä on myös se, ettei julkisia hankintoja koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista rajoiteta.

²²

Jäsenvaltion mahdollisuutta asettaa julkisen palvelun velvoitteita julkista palvelua koskevan sopimuksen ohella on käsitelty myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-205/99, kohdat 60-71, katso alaviite 19.

Komissio katsoo, että tällaisen liikennöinnin osalta voitaisiin hyväksyä pitkä sopimuskausi, joten sopimukset voisivat kestää 12 vuotta.

Kokemus ja myös komission tilaama tutkimus tukevat sitä, että ”pieniksi saariksi” katsotaan tässä tiedonannossa saaret, joissa saarelle tai saarelta meritse kuljetettavien matkustajien vuotuinen kokonaismäärä on noin 100 000 tai vähemmän. Syrjäisimmillä alueilla tätä kynnystä sovelletaan ainoastaan alueen sisällä harjoitettavaan liikenteeseen (ei syrjäisimmän saaren ja mantereen väliseen liikenteeseen).

Yksinkertaistettuja sääntöjä voidaan periaatteessa soveltaa julkista palvelua koskevien sopimusten perusteella sekä matkustaja- että tavaraliikenteeseen ”pienelle saarelle” ja ”pieneltä saarelta”. Tavarakauppa, joka voidaan tavallisesti järjestää kilpailuolosuhteiden vallitessa, olisi kuitenkin jätettävä näiden sääntöjen ulkopuolelle aina, kun aiheutuu riski kohtuuttomasta markkinoiden vääristymisestä.

Kun sama toimija harjoittaa liikennettä usealle pienelle saarelle, toimijan julkisen palvelun sopimuksen mukaisesti kuljettamien matkustajien kokonaismäärä otetaan huomioon määriteltäessä, onko edellä tarkoitettu kynnysarvo tavoitettu.

5.7. Julkiset tuet korvausten maksamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta

Asetusta sovelletaan samalla tavoin riippumatta siitä, myönnetäänkö tukea vai ei. Silloin kun valtiontukea myönnetään korvausten maksamiseksi julkisen palvelun velvoitteesta, jäsenvaltioiden on myönnettävä se yhteisön lainsäädännön ja erityisesti asetuksen (ETY) N:o 3577/92 ja perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen mukaisesti, siten kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut.

6. SUOJATOIMENPITEET

Asetuksen 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio voi pyytää komissiota toteuttamaan suojatoimenpiteitä, *”jos liikenteen sisämarkkinoilla esiintyy vakavia häiriöitä kabotaasin vapauttamisen vuoksi”*. Asetuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan toimenpiteitä sovelletaan enintään vuoden ajan silloin, kun markkinoilla ilmenee ongelmia, jotka *”voivat johtaa vakavaan ja mahdollisesti jatkuvaan ylitarjontaan, johtuvat meriliikenteen kabotaasitoiminnasta tai ovat vaikeutuneet sen vuoksi ja uhkaavat vakavasti huomattavan monen yhteisön laivanvarustajan rahoituksen tasapainoa ja toiminnan jatkamista, jos kyseisiä markkinoita koskevat lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennusteet eivät osoita minkäänlaisia huomattavia ja pysyviä parannuksia”*.

Tätä säännöstä on sovellettu asetuksen voimaantulon jälkeen ainoastaan kerran Espanjassa.²³

On korostettava, että yksittäisten laivanvarustajien joutuminen vararikoon tietyllä reitillä ei ole riittävä peruste tämän lausekkeen soveltamiselle.

²³

Komission päätös, tehty 13. heinäkuuta 1993, Espanjan pyynnöstä palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetun asetuksen (ETY) N:o 3577/92 5 artiklaan perustuvien suojatoimenpiteiden voimassaolon jatkamiseksi (Ainoastaan espanjankielinen teksti on todistusvoimainen), EYVL L 173, 16.7.1993, s. 33.

Asetuksen voimaantulon jälkeen julkaistujen kabotaasia koskevien kertomusten jälkeen kabotaasin vapauttaminen ei ole aiheuttanut vakavia häiriöitä liikennealan sisämarkkinoilla. On epätodennäköistä, että kabotaasin vapauttaminen aiheuttaisi ongelmia nyt, kun suurin osa palveluista on vapautettu.