Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 10. marts 2022 [1]

Sag C-614/20

AS Lux Express Estonia
mod
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland))

»Præjudiciel forelæggelse – offentlig personbefordring med jernbane og ad vej – forordning (EF) nr. 1370/2007 – generel regel om forpligtelse til gratis transport af visse kategorier af personer – artikel 2, litra e), og artikel 3, stk. 2 – offentlig serviceforpligtelse – ret til kompensation – artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i) – en medlemsstats beføjelse til at udelukke kompensation – artikel 3, stk. 3 – anvendelsesområde – udelukkelse«

1. Ifølge estisk lovgivning er vejtransportvirksomheder forpligtet til at befordre visse kategorier af passagerer (især førskolebørn og handicappede) gratis.

2. Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) ønsker i det væsentlige oplyst, om denne lovbestemte forpligtelse falder ind under begrebet offentlig serviceforpligtelse som defineret i forordning (EF) nr. 1370/2007 [2], og om de pågældende virksomheder i bekræftende fald har ret til kompensation for de tilsvarende manglende indtægter.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Forordning nr. 1370/2007

3. Artikel 1 (»Formål og anvendelsesområde«) bestemmer:

»1. Formålet med denne forordning er at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af fællesskabsretten kan tilrettelægge den offentlige personbefordring for at sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markedskræfterne virke.

[1] – Originalsprog: spansk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23.10.2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1).

Med dette for øje fastlægger forordningen, på hvilke vilkår de kompetente myndigheder, når de pålægger eller indgår kontrakter vedrørende offentlige serviceforpligtelser, yder operatører af offentlig trafikbetjening kompensation for deres omkostninger og/eller giver eneret til gengæld for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser.

[...]«

4. Artikel 2 (»Definitioner«) foreskriver:

»I denne forordning forstås ved:

a) »offentlig personbefordring«: ydelser i forbindelse med personbefordring af almen økonomisk interesse, der tilbydes offentligheden på et ikke-diskriminerende og kontinuerligt grundlag

[...]

e) »offentlig serviceforpligtelse«: det krav, som en kompetent myndighed definerer eller fastsætter for at sikre ydelser i forbindelse med offentlig personbefordring, som en operatør på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller under samme vilkår uden at modtage nogen modydelse

f) »eneret«: en ret for en operatør af offentlig trafikbetjening til som den eneste at drive nærmere afgrænset offentlig personbefordring på en bestemt strækning eller rute, i et bestemt rutenet eller i et bestemt geografisk område

g) »kompensation for offentlig trafikbetjening«: enhver fordel, herunder økonomisk, som en kompetent myndighed indrømmer direkte eller indirekte ved brug af offentlige midler i den periode, hvor en offentlig serviceforpligtelse gælder, eller som vedrører perioden

[...]

l) »generel regel«: en foranstaltning, som gælder uden forskelsbehandling for al offentlig personbefordring af samme art inden for et bestemt geografisk område, som en kompetent myndighed har ansvaret for

[...]«

5. Artikel 3 (»Kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler«) bestemmer:

»1. Når en kompetent myndighed beslutter at tildele den valgte operatør eneret og/eller kompensation af en hvilken som helst art for at opfylde den offentlige serviceforpligtelse, skal det ske i form af en kontrakt om offentlig trafikbetjening.

2. Uanset stk. 1 kan offentlige serviceforpligtelser, der består i anvendelse af maksimaltakster for samtlige passagerer eller for bestemte passagerkategorier, også være omfattet af generelle regler. Den kompetente myndighed yder efter principperne i artikel 4 og 6 og i bilaget operatørerne af offentlig trafikbetjening kompensation for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som de er pålagt ved generelle regler, på en sådan måde, at overkompensation udelukkes. Dette berører ikke de kompetente

myndigheders ret til at lade offentlige serviceforpligtelser vedrørende maksimaltakster indgå i kontrakter om offentlig trafikbetjening.

3. Medlemsstaterne kan fra denne forordnings anvendelsesområde udelukke generelle regler om økonomisk kompensation for offentlige serviceforpligtelser, der fastsætter maksimumstakster for elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede, jf. dog bestemmelserne i traktatens artikel 73, 86, 87 og 88. Der skal gives underretning om disse generelle regler i medfør af traktatens artikel 88. En sådan underretning skal indeholde samtlige oplysninger om foranstaltningen og især de nærmere enkeltheder om beregningsmetoden.«

6. Artikel 4 (»Obligatorisk indhold af kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler«) fastsætter:

»1. I kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler skal det:

a) klart fastsættes, hvilke offentlige serviceforpligtelser, som defineret i denne forordning og specificeret i overensstemmelse med dennes artikel 2a, en operatør af offentlig trafikbetjening skal opfylde og inden for hvilke geografiske områder

b) på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd fastlægges,

   i) hvilke parametre en eventuel kompensation beregnes ud fra, og

   ii) i hvilken form og i hvilket omfang eventuelle enerettigheder ydes

og på en sådan måde, at overkompensation udelukkes. […]«

7. Artikel 6 (»Kompensation for offentlig trafikbetjening«) bestemmer:

»1. Kompensation i forbindelse med en generel regel eller en kontrakt om offentlig trafikbetjening skal være i overensstemmelse med artikel 4 […]«

8. Bilaget (»Regler for kompensation i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1«) har følgende ordlyd:

»1. Kompensation, der ydes ifølge en generel regel eller ifølge en kontrakt om offentlig trafikbetjening, der er indgået uden forudgående udbud i henhold til artikel 5, stk. 2, 4, 5 eller 6, beregnes efter bestemmelserne i dette bilag.

2. Kompensationen kan ikke være større end den økonomiske nettovirkning, dvs. summen af de virkninger – såvel positive som negative – som opfyldelse af den offentlige serviceforpligtelse har for de omkostninger og indtægter, som en operatør af offentlig trafikbetjening har. Virkningerne skal vurderes ved at sammenligne den situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse opfyldes, med den tænkte situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse ikke blev opfyldt. Med henblik på at beregne den økonomiske nettovirkning skal den kompetente myndighed tage udgangspunkt i følgende:

[…]

3. Opfyldelse af den offentlige serviceforpligtelse kan eventuelt have indvirkning på en operatørs transportaktiviteter ud over de(n) pågældende offentlige serviceforpligtelse(r). For at undgå overkompensation eller manglende kompensation bør der derfor tages hensyn til målelige økonomiske virkninger på operatørens berørte net, når den økonomiske nettovirkning beregnes.

[...]«

B. Estisk ret. Ühistranspordiseadus[3]

9. Artikel 34 fastsætter:

»Enhver transportvirksomhed, der på det nationale område varetager befordring af vej, vandvej eller jernbane, er forpligtet til gratis at befordre børn, der den 1. oktober i det indeværende skoleår er under 7 år, børn, hvis obligatoriske skolepligt er blevet udsat, handicappede personer under 16 år, svært handicappede personer over 16 år, personer med alvorligt synshandicap og personer, der ledsager en person med et svært eller alvorligt synshandicap, samt førerhunde eller hjælpehunde til handicappede personer. Transportvirksomheden ydes ikke kompensation for den gratis befordring af passagerer, der er omfattet af disse kategorier.«

II. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

10. Den 5. juni 2019 anmodede Eesti Buss OÜ og AS Lux Express Estonia, som er virksomheder, der udfører erhvervsmæssig personbefordring ad vej[4], den estiske minister for økonomi og infrastruktur om kompensation for de billetbeløb, som de har givet afkald på, i henhold til artikel 34 i ÜTS.

11. Den 10. juli 2019 afviste ministeren for økonomi og infrastruktur ansøgningerne med den begrundelse, at virksomhederne i henhold til artikel 34 i ÜTS ikke var berettiget til kompensation for gratis transport af passagerer, der falder ind under de kategorier, der er angivet i denne artikel.

12. Den 12. august 2019 anlagde Lux Express Estonia sag ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) med påstand principalt om erstatning[5] og subsidiært om betaling af en rimelig økonomisk kompensation med tillæg af renter fastsat af retten.

13. Den forelæggende ret har anført, at:

– Artikel 34 i ÜTS fastsætter en generel regel som omhandlet i artikel 2, litra l), og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007 ved at fastsætte en maksimal (gratis) takst for visse kategorier af passagerer. Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at disse passagerer er garanteret en billig transport. Det er usandsynligt, at en erhvervsdrivende ville tilbyde gratis personbefordring uden de offentlige myndigheders mellemkomst.

[3] – Lov om personbefordring (RT I af 23.3.2015, s. 2), i den for hovedsagen gældende affattelse (RT I af 30.6.2020, s. 24) (herefter »ÜTS«).

[4] – Siden henholdsvis august 2013 og marts 2015 har disse virksomheder været indehavere af tilladelser til personbefordring, i henhold til hvilke de har udført regelmæssig erhvervsmæssig bustransport på estisk område. Efter fusionen den 29.7.2019 fortsatte Lux Express Estonia disse aktiviteter.

[5] – Siden anmodningen blev fremsat administrativt, har det krævede beløb med hensyn til dets tidsmæssige rækkevidde ændret sig, således at det dækker perioden fra den 1.1.2016 til den 31.1.2020.

– Det fremgår tilsyneladende af artikel 3, stk. 2, og artikel 4 i forordning nr. 1370/2007, at transportvirksomheden skal have en kompensation, men artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i samme forordning giver medlemsstaterne mulighed for at udelukke kompensation i henhold til national ret.

– Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 giver medlemsstaterne mulighed for at undtage generelle regler om økonomisk kompensation for offentlige serviceforpligtelser, som fastsætter maksimale takster for elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede personer, fra forordningens anvendelsesområde.

14. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om kompensationen, såfremt forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse, kan støttes på en anden EU-retsakt (f.eks. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)), eller om tvisten udelukkende skal afgøres i overensstemmelse med national ret.

15. Hvis transportvirksomheden skal have kompensation, er den forelæggende ret i tvivl om betingelserne for fastsættelse af kompensationsbeløbet i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.

16. På denne baggrund har Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal det forhold, at alle privatretlige virksomheder, som udfører personbefordring i rutedrift ad vej, [vandvej] og med jernbane på det nationale område, pålægges de samme forpligtelser til at befordre passagerer i en bestemt kategori (børn i førskolealderen, personer med handicap under 16 år, personer med alvorlige handicap over 16 år, personer med betydelige synshandicap og ledsagere til en person med alvorligt eller betydeligt synshandicap samt fører- eller [hjælpe]hunden til en person med handicap) gratis, betragtes som pålæggelse af en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i artikel 2, litra e), og artikel 3, stk. 2, i [forordning (EF) nr. 1370/2007]?

2) Såfremt der er tale om en offentlige serviceforpligtelse som omhandlet i forordning nr. 1370/2007, har en medlemsstat da i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 ret til ved national lov at udelukke, at der skal betales kompensation til transportvirksomheden for opfyldelsen af denne forpligtelse?

   Såfremt en medlemsstat har ret til at udelukke, at der skal betales kompensation til transportvirksomheden, under hvilke betingelser kan den da gøre dette?

3) Er det i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 tilladt at udelukke generelle regler om fastsættelse af maksimumstakster for andre passagerkategorier end de i denne bestemmelse nævnte fra denne forordnings anvendelsesområde?

   Gælder forpligtelsen til at underrette Kommissionen i henhold til artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde også, såfremt de generelle regler om fastsættelse af maksimumstakster ikke fastsætter nogen kompensation til transportvirksomheden?

4) Såfremt forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, kan ydelsen af en kompensation da baseres på en anden retsakt vedtaget af Den Europæiske Union (såsom Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder)?

5) Hvilke betingelser skal den kompensation, der eventuelt skal ydes til transportvirksomheden, opfylde for at overholde bestemmelserne om statsstøtte?«

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

17. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev registreret ved Domstolen den 18. november 2020.

18. Der er indgivet skriftlige indlæg af Lux Express Estonia, den estiske regering og Europa-Kommissionen.

19. Domstolen fandt det ikke nødvendigt at afholde et offentligt retsmøde.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

20. I Republikken Estland er tilrettelæggelsen af offentlig personbefordring reguleret ved ÜTS. Dens anvendelsesområde omfatter passagerbefordring ad vej, som kan tage form af rutekørsel, lejlighedsvis kørsel og taxier.

21. Den rutekørsel, som omfatter offentlig transport til lands, udføres enten i henhold til kontrakter om offentlig trafikbetjening eller i form af kommercielle tjenester [6].

22. Den takst, der gælder for kommerciel rutekørsel, fastsættes af transportvirksomheden. For rutekørsel, der udføres i henhold til kontrakter om offentlig trafikbetjening, fastsættes maksimumstaksten pr. kilometer eller den maksimale billetpris af den kompetente myndighed.

23. Artikel 34 i ÜTS forpligter enhver operatør, der udbyder rutekørsel på indenrigsruter, til at befordre visse kategorier af passagerer, f.eks. førskolebørn og handicappede, gratis på de ovenfor anførte betingelser [7]. Operatøren modtager ingen kompensation for den gratis befordring af disse passagerer.

24. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den forpligtelse til gratis befordring, der er fastsat i den estiske lovgivning, er omfattet af begrebet offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i forordning nr. 1370/2007.

[6] – Den estiske regering har anført (punkt 7-9 i regeringens indlæg), at når rutetransport varetages frit af private virksomheder, påtager de sig deres egen kommercielle risiko, de vælger den rute, som er af interesse for dem, og indgiver en ansøgning om tilladelse med hensyn til driften heraf. Hvis en rute ikke er økonomisk attraktiv for de erhvervsmæssige transportvirksomheder og er af interesse for brugerne, fastsætter den kompetente myndighed en offentlig serviceforpligtelse ved at underskrive en kontrakt om offentlig trafikbetjening. Kontrakten tildeles normalt ved en udbudsprocedure og fastsætter betingelserne for levering af ydelsen og de tilhørende tilskud.

[7] – Punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

25. I forordning nr. 1370/2007 forstås ved »offentlig serviceforpligtelse« det »krav, som en kompetent myndighed definerer eller fastsætter for at sikre ydelser i forbindelse med offentlig personbefordring, som en operatør på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller under samme vilkår uden at modtage nogen modydelse« [8].

26. Pålæggelsen af offentlige serviceforpligtelser er en form for indgriben fra de kompetente myndigheders side i personbefordringssektoren, som i forordning nr. 1370/2007 selv beskrives som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse [artikel 2, litra a)]. Den har til formål at »[…] sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markedskræfterne virke« [9].

27. For at gennemføre en offentlig serviceforpligtelse tillader forordning nr. 1370/2007 anvendelse af to typer juridiske værktøjer: kontrakter om offentlig trafikbetjening og de generelle regler [10].

28. En af de offentlige serviceforpligtelser, som forordning nr. 1370/2007 nævner som eksempel, er netop forpligtelsen til »anvendelse af maksimaltakster for […] bestemte passagerkategorier« ved hjælp af generelle regler (artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007).

29. Den estiske regering har anerkendt, at artikel 34 i ÜTS [11] pålægger kommercielle transportvirksomheder den omtvistede forpligtelse med det formål at »gøre det muligt for familier med små børn og handicappede at benytte offentlig transport ved at gøre den mere overkommelig og tilgængelig for dem« [12].

30. Det fremgår utvetydigt af disse udtalelser fra den estiske regering, at indførelsen af en »nultakst« til fordel for visse sociale grupper på kommercielle busruter forfølger et mål af almen interesse i overensstemmelse med sociale kriterier.

31. Denne sociale interesse ville ikke blive dækket vederlagsfrit af en operatør, der kun ville tage hensyn til sin kommercielle indtjening. Levering af en tjenesteydelse uden vederlag falder uden for markedets logik, og loven ændrer derfor forpligtelsen til gratis befordring til en nødvendig offentlig serviceforpligtelse, der nødvendigvis skal opfyldes (i det foreliggende tilfælde pålagt ved en »generel regel«).

8 – Artikel 2, litra e), i forordning (EF) nr. 1370/2007. Femte betragtning til forordningen er formuleret på lignende måde: »[D]et [er] ofte tilfældet, at personbefordring til lands er en nødvendighed af hensyn til almene økonomiske interesser, men ikke kan drives forretningsmæssigt. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal have mulighed for at træde til for at sikre, at sådanne tjenester tilbydes. De kan sikre, at der tilbydes offentlig personbefordring, ved bl.a. at give operatører af offentlig trafikbetjening enerettigheder, at give operatører af offentlig trafikbetjening økonomisk kompensation og at fastlægge generelle regler for drift af offentlig transport, som gælder for alle operatører.«

9 – Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1370/2007.

10 – Defineret i henholdsvis artikel 2, litra i) og l), i forordning nr. 1370/2007. En *kontrakt om offentlig trafikbetjening* afspejler en »[aftale indgået] mellem en kompetent myndighed og en operatør af offentlig trafikbetjening«. Den *generelle regel* indebærer en »foranstaltning, som gælder uden forskelsbehandling for al offentlig personbefordring af samme art inden for et bestemt geografisk område, som en kompetent myndighed har ansvaret for«.

11 – Der er næppe tvivl om, at den estiske lovgiver kan betragtes som kompetent myndighed som omhandlet i artikel 2, litra b), i forordning nr. 1370/2007.

12 – Den estiske regerings indlæg, punkt 11. Ifølge den estiske regering er ÜTS »et ekko af den estiske forfatning« og af »den særlige opmærksomhed, som samfundet udviser for familier med mindreårige børn og handicappede personer, således at begrænsningerne af de grundlæggende rettigheder i den forbindelse må betragtes som legitime. Lovgiveren har en vid skønsmargin, når den begrænser grundlæggende rettigheder med henblik på socialpolitiske formål«. Anerkendelsen af, at der foreligger en begrænsning af disse rettigheder, gentages: ikke kun i punkt 11 (to gange), men også i punkt 12, 22, 49 og 50 i denne regerings indlæg.

32. Artikel 34 i ÜTS afspejler således en reel offentlig serviceforpligtelse, som påhviler operatører, der udbyder rutekørsel på indenrigsruter, og som består i gratis befordring af visse kategorier af rejsende [13].

33. Da ÜTS fører til en ekstrem takstbegrænsning (beløbet »nul«), medfører den, at transportvirksomhederne ved en generel regel pålægges en egentlig offentlig serviceforpligtelse med det formål at begunstige »visse kategorier af rejsende«.

34. Spørgsmålet om denne forpligtelse i henhold til forordning nr. 1370/2007 skal ledsages af en kompensation [14] til transportvirksomheden, vedrører et andet forhold, hvilket er genstand for det andet præjudicielle spørgsmål.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

35. Den forelæggende ret har med rette fastslået, at hvis ÜTS indebærer en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i forordning nr. 1370/2007, skal der i princippet og i overensstemmelse med forordningens artikel 3, stk. 2, og artikel 4 ydes kompensation til den transportvirksomhed, der opfylder denne forpligtelse.

36. Denne ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 ved en national lov kan udelukke udbetalingen af en sådan kompensation til transportvirksomheden, og i givet fald på hvilke betingelser.

37. Analysen af dette præjudicielle spørgsmål vedrører for det første kompensationen og for det andet en eventuel udelukkelse heraf i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007.

1. Kompensation for offentlige serviceforpligtelser

38. Forordning nr. 1370/2007 indfører en *kompensation* [15] for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som indebærer en økonomisk byrde for de berørte virksomheder. Den transportvirksomhed, der påtager sig disse forpligtelser, har ret til enten kompensation [16] eller en eneret [17].

[13] – I sin dom af 14.10.2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), kvalificerede Domstolen en forpligtelse med tilsvarende karakteristika som offentlig serviceforpligtelse (i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13.7.2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT 2009, L 211, s. 55)): forpligtelsen der påhviler markedsføringsvirksomhederne til at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere.

[14] – I dom af 14.10.2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), fastslog Domstolen, at direktiv 2009/72 ikke er til hinder for, »at ordningen for finansiering af en offentlig serviceforpligtelse, der består i at levere elektricitet til nedsatte tariffer til visse sårbare forbrugere, fastlægges […] uden en kompensationsforanstaltning« (præmis 61).

[15] – I artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1370/2007 henvises der specifikt til »*kompensation for [...] opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser*«.

[16] – I artikel 2, litra g), i forordning nr. 1370/2007 defineres kompensation som »enhver fordel, herunder økonomisk, som en kompetent myndighed indrømmer direkte eller indirekte ved brug af offentlige midler i den periode, hvor en offentlig serviceforpligtelse gælder, eller som vedrører perioden«.

[17] – I artikel 2, litra f), i forordning nr. 1370/2007 betragtes som sådan »en ret for en operatør af offentlig trafikbetjening til som den eneste at drive nærmere afgrænset offentlig personbefordring på en bestemt strækning eller rute, i et bestemt rutenet eller i et bestemt geografisk område«.

39. Begrebet »kompensation for offentlig serviceforpligtelse« knytter en fordel, navnlig af økonomisk art, til opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse, der indebærer levering af tjenesteydelser, der ikke er af kommerciel interesse.

40. Forløberne for forordning nr. 1370/2007 peger i samme retning, som kunne kaldes »kompenserende«:

– I henhold til artikel 6 i Rådets beslutning 65/271/EØF [18] skulle de byrder, som for transportvirksomhederne er en følge af, at der inden for personbefordringen gælder transportpriser og -vilkår, som er dem pålagt af en medlemsstat til gunst for en eller flere bestemte befolkningsgrupper, gøres til genstand for kompensation.

– Samme bestemmelse var fastsat i artikel 1, stk. 4, og artikel 9 i forordning (EØF) nr. 1191/69 [19]. Artikel 1, stk. 4, bestemmer: »De byrder, der opstår for transportvirksomhederne ved opretholdelsen af forpligtelser i henhold til stk. 2 og ved anvendelsen af befordringsvederlag og -vilkår i henhold til stk. 3 [som en medlemsstat pålægger til fordel for en eller flere bestemte sociale kategorier], skal kompenseres efter de i denne forordning fastsatte fælles metoder [20].«

– I henhold til forordning nr. 1191/69 var den tarifmæssige forpligtelse, for hvis omkostninger transportvirksomheden skulle kompenseres, den, der opfyldte den dobbelte betingelse om at indføre »særlige« tarifmæssige foranstaltninger, der var rettet mod visse kategorier af passagerer, og som var i modstrid med virksomhedens kommercielle interesser [21].

41. Princippet om kompensation for de byrder, der følger af offentlige serviceforpligtelser, kommer nu til udtryk i flere bestemmelser i forordning nr. 1370/2007:

– I artikel 3, stk. 2, er det udtrykt i bindende vendinger: »Den kompetente myndighed yder [...] kompensation« for offentlige serviceforpligtelser, som ensidigt pålægges af den offentlige myndighed.

– Artikel 1, stk. 1, andet afsnit, er ligeledes eksplicit, når den henviser til de »vilkår [på hvilke] de kompetente myndigheder, når de pålægger [...] offentlige serviceforpligtelser, yder operatører af offentlig trafikbetjening kompensation for deres omkostninger [...]«.

– I punkt 3 i bilaget om reglerne for kompensation tages der hensyn til de målelige økonomiske virkninger på operatørens berørte net »[f]or at undgå [...] manglende kompensation«.

– Den nye artikel 2a, stk. 2, [22] henviser til »[s]pecifikationerne for offentlige serviceforpligtelser *og den dermed forbundne kompensation* for den finansielle nettovirkning af offentlige serviceforpligtelser«.

[18] – Beslutning af 13.5.1965 om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje (EFT 1965-1966, s. 60).

[19] – Rådets forordning af 26.6.1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1969 I, s. 258).

[20] – Selv om den reform, der blev gennemført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20.6.1991 om ændring af forordning nr. 1191/69 (EFT 1991, L 169, s. 1), ophævede artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 1191/69, opretholdt den artikel 9 og bevarede således kompensationen for de byrder, der opstår for virksomhederne i personbefordringen ved anvendelse af befordringsvederlag og -vilkår, som er pålagt dem i en eller flere bestemte sociale gruppers interesse.

[21] – Kompensationsforpligtelsen omfatter derfor ikke »almindelige prispolitiske foranstaltninger« eller »foranstaltninger, som med henblik på organisationen af transportmarkedet eller en del af transportmarkedet træffes med hensyn til de almindelige befordringsvederlag og -vilkår«. Jf. dom af 27.11.1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, EU:C:1973:130, præmis 11-13).

[22] – Tilføjet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2338 af 14.12.2016 (EUT 2016, L 354, s. 22).

42. Dette betyder, at de offentlige serviceforpligtelser, når de er udgiftskrævende, ikke udgør en økonomisk byrde for de operatører, som har udført dem: eller, jeg gentager, de kompenseres for de omkostninger, der er afledt af dem, eller de tildeles enerettigheder.

43. Forordning nr. 1370/2007 bestemmer således ikke, at omkostningerne ved den offentlige serviceforpligtelse, der er indført til fordel for visse kategorier af passagerer, udelukkende skal bæres af transportvirksomhederne (i hvilket tilfælde det, som den forelæggende ret har anført, er sandsynligt, at ingen af dem ville acceptere at levere en service, som ikke i sig selv er af kommerciel interesse).

44. Sammenfattende skal sådanne forpligtelser, der kan fastsættes i en kontrakt om offentlig trafikbetjening, eller, som i det foreliggende tilfælde, i en generel regel, ledsages af en passende økonomisk kompensation eller tildeling af en eneret.

45. Det er vigtigt at påpege, at de generelle takstregler som de i hovedsagen omhandlede ikke har samme karakter som de regler, der gælder for rejsendes sikkerhed, miljø- og arbejdsbeskyttelse eller kvaliteten af transportydelsen [23]. Overholdelsen af disse regler giver ikke ret til kompensation, for så vidt som de udgør den retlige ramme – som adskiller sig fra takstfastsættelsen – hvor aktiviteten udføres.

2. Eventuel udelukkelse af modydelsen?

46. I artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 henvises der til »hvilke parametre en *eventuel* kompensation beregnes ud fra« [24].

47. Dette afsnit, som den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af, skal ikke fortolkes således, at det giver medlemsstaterne en beføjelse til at beslutte, om de vil yde kompensation eller ej. Den afspejler snarere den mulighed, at »en kompetent myndighed beslutter at tildele den valgte operatør eneret« som alternativ til den økonomiske kompensation, når der indgås en kontrakt om offentlig trafikbetjening i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1370/2007.

48. Mens modydelsen »for at opfylde den offentlige serviceforpligtelse« som krævet i artikel 3, stk. 1, skal være formaliseret i en kontrakt om offentlig trafikbetjening [25], er dette ikke tilfældet, når forpligtelsen til at fastsætte maksimaltakster er pålagt i de »generelle regler« (artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007).

49. I sidstnævnte tilfælde (som foreligger i denne sag) har jeg allerede mindet om, at i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007 »skal [d]en kompetente myndighed yd[e] […] operatørerne af offentlig trafikbetjening *kompensation* for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som de er pålagt ved generelle regler, på en sådan måde, at overkompensation udelukkes«.

50. Det kan hævdes, at eftersom den offentlige serviceforpligtelse berører alle transportvirksomhederne på samme måde, bør der ikke kompenseres for denne, da den ikke medfører konkurrencemæssige ulemper for nogle til fordel for andre.

[23] – Der henvises til dem i 17. betragtning i præamblen til forordning nr. 1370/2007.

[24] – Min fremhævelse.

[25] – Jf. meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for fortolkningen af forordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej (EUT 2014, C 92, s. 1, herefter »Kommissionens meddelelse«), punkt 2.2.3, andet afsnit.

51. Jeg mener imidlertid ikke, at forordning nr. 1370/2007 støtter dette synspunkt.

52. Domstolen fastslog, at forordning nr. 1191/69, som er forgængeren for den nuværende, tillod »medlemsstaterne at pålægge en offentlig virksomhed, som skal sikre den offentlige passagerbefordring i en kommune, forpligtelser til offentlig tjeneste, og at det følger af forordningen, at der for de byrder, der følger af sådanne forpligtelser, kan tildeles en kompensation fastsat i overensstemmelse med forordningens bestemmelser« [26].

53. Forordning nr. 1370/2007 udgør et tilsvarende grundlag for at opretholde denne position. Det forhold, at operatøren i den sag, der blev afgjort ved Antrop-dommen, var en offentlig virksomhed, og at der i denne sag var tale om en privat virksomhed, er ikke til hinder herfor [27]. Tværtimod begrunder den omstændighed, at private, kommercielle enheder, som fratages en del af de indtægter, der følger af deres virksomhed [28], pålægges en byrdefuld forpligtelse til offentlig tjeneste, at der indføres kompensationer for at opveje de negative virkninger, der kan påvirke deres konkurrenceevne på markedet.

54. Forordning nr. 1370/2007 tilsigter ganske vist, at der ikke opstår en overkompensation, som ville udgøre statsstøtte, hvilket jeg vil redegøre for nedenfor. Dette er grunden til, at der med forordningen er indført en række begrænsende mekanismer [29], men den gør det ikke muligt at pålægge offentlige serviceforpligtelser som den her omtvistede uden kompensation.

55. Domstolen har været opmærksom på kompensationernes intensitet og deres overensstemmelse med statsstøttereglerne [30]. Medmindre jeg tager fejl, har Domstolen ikke taget stilling til en national lovgivning som den her omhandlede, der på området for personbefordring uden videre udelukker kompensation for opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser.

56. I Altmark-dommen [31] undersøgte Domstolen lovligheden af visse offentlige tilskud, der havde til formål at muliggøre rutebildrift. Ved afgørelsen af, om disse tilskud var omfattet af artikel 107 TEUF, skulle det vurderes, om de kunne »betragtes som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste« [32].

57. I Altmark-dommen forudsattes således, at den virksomhed, der var pålagt at opfylde klart definerede forpligtelser til offentlig tjeneste, havde ret til en kompensation (godtgørelse), hvis beregning ikke måtte overstige, hvad der var nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der var afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste [33].

[26] – Dom af 7.5.2009, Antrop m.fl. (C-504/07, EU:C:2009:290, herefter »Antrop-dommen«, præmis 21).

[27] – I henhold til 12. betragtning til forordning nr. 1370/2007 er det »[f]ra en fællesskabsretlig synsvinkel [...] ikke afgørende, om den offentlige personbefordring drives af offentlige eller private virksomheder«.

[28] – Den estiske regering og Lux Express Estonia er uenige i vurderingen af foranstaltningens *reelle* økonomiske betydning. Ifølge den estiske regering er denne indvirkning »begrænset« (punkt 15 i regeringens indlæg), mens den for operatøren belaster dennes omsætning i betydelig grad.

[29] – Artikel 4 og 6 samt bilaget.

[30] – Antrop-dommen, præmis 23: »[...] artikel 73 EF indfører en fravigelse fra de generelle statsstøtteregler på transportområdet, idet denne bestemmelse fastsætter, at støtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, er forenelige med traktaten«.

[31] – Dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, herefter »Altmark-dommen«).

[32] – Ibidem, præmis 87.

[33] – Betingelserne i Altmark-dommen synes at have inspireret affattelsen af visse bestemmelser i forordning nr. 1370/2007.

58. I Altmark-dommen bekræftedes således det generelle princip (kompensation til transportvirksomheden for opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse, som er byrdefuld for denne), men samtidig blev betingelserne »[f]or, at en sådan kompensation i det enkelte tilfælde kan falde uden for begrebet statsstøtte« [34] præciseret.

59. Det særlige ved den foreliggende tvist er, som jeg allerede har anført, at den nationale lov udelukker kompensationen. I denne forbindelse er det omstridt, om tjenesteyderen i henhold til forordning nr. 1370/2007 kan kræve kompensation over for medlemsstatens myndigheder.

60. Efter min opfattelse er retten til at få betaling for de ydelser, der leveres til brugerne, uløseligt forbundet med udøvelsen af en virksomhed inden for personbefordring ad vej, når transportvirksomheden ikke har andre indtægter end billetindtægter [35]. Betalingen for disse ydelser afholdes enten af brugerne eller af de myndigheder, der pålægger transportvirksomhederne at udføre dem gratis.

61. Den pålagte begrænsning har desuden ingen indvirkning på »blotte handelsinteresser eller handelsudsigter, hvis uvished er en del af det væsentlige i enhver økonomisk aktivitet, men rettigheder, der har en formueværdi, som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel« [36].

62. Artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 tillader således ikke udelukkelse af en passende kompensation i et tilfælde som det foreliggende.

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

63. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 tillader, at de generelle regler om fastsættelse af maksimumstakster for andre passagerkategorier end de i denne bestemmelse omhandlede undtages fra denne forordnings anvendelsesområde [37].

64. I henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 kan medlemsstaterne udelukke »generelle regler om økonomisk kompensation for offentlige serviceforpligtelser, der fastsætter maksimumstakster for elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede« fra forordningens anvendelsesområde.

65. En sådan mulighed er betinget af, at medlemsstaten giver Kommissionen meddelelse om disse generelle regler, idet den giver »samtlige oplysninger om foranstaltningen og især de nærmere enkeltheder om beregningsmetoden«.

[34] – Altmark-dommen, præmis 88.

[35] – Lux Express Estonia har fremhævet (punkt 3 i sit indlæg), at selskabets eneste indtægtskilde er salg af billetter, da det ikke modtager tilskud fra staten. Selskabet har tilføjet (punkt 28 i dets indlæg), at det heller ikke drager fordel af andre former for kompensation, såsom tildeling af enerettigheder.

[36] – Dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 60). Et andet spørgsmål er, som jeg allerede har fremført, hvordan denne ret kvantificeres i hvert enkelt tilfælde. Visse pålagte forpligtelser (f.eks. for meget små børn, der ikke optager et sæde) har muligvis ikke nogen negativ indvirkning på operatørens regnskaber.

[37] – Listen over berettigede i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 (elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede) kan analogt omfatte kategorierne i artikel 34 i ÜTS. Sidstnævnte omfatter handicappede børn samt andre personer, mindreårige og myndige, der er handicappede. Som den estiske regering har anført (punkt 41 i dens indlæg), bør de generelle regler om fastsættelse af maksimaltakster for passagerkategorier, der ligner de i nævnte artikel 3, stk. 3, omfattede, være omfattet af denne af de samme grunde af almen interesse.

66. Den tidligere regulering, som var indeholdt i forordning nr. 1191/69 [38], indeholdt også en lignende mulighed, der fandt anvendelse på virksomheder, hvis aktiviteter udelukkende omfattede transportydelser i byer, forstæder eller regioner, fra forordningens anvendelsesområde.

67. Som i andre sager, som Domstolen allerede har behandlet [39], er betingelserne i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 heller ikke opfyldt i den foreliggende sag, som det fremgår af de oplysninger, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, og intervenienternes bemærkninger.

68. På grundlag af disse oplysninger og bemærkninger er der intet, der tyder på, at Republikken Estland har tilkendegivet en vilje til at udelukke sine generelle regler (om maksimumstakster for visse personkategorier) fra forordning nr. 1370/2007, og denne medlemsstat har heller ikke anmeldt disse regler til Kommissionen.

69. Under disse omstændigheder er det tredje præjudicielle spørgsmål snarere af hypotetisk karakter (og kan derfor ikke antages til realitetsbehandling), da tvisten ikke henhører under det tilfælde, der er forbundet med anvendelsen af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007.

70. Under alle omstændigheder giver muligheden for at udelukke disse generelle regler fra anvendelsen af forordning nr. 1370/2007 ikke medlemsstaterne mulighed for at se bort fra de krav, der følger af andre EU-retlige regler og principper. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at uddybe dette punkt, da Republikken Estland, som jeg allerede har bemærket, ikke har gjort brug af denne mulighed.

D. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

71. Det fjerde præjudicielle spørgsmål er forelagt for »det tilfælde, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag«. I dette tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om tildelingen af en kompensation kan støttes på en anden EU-retsakt, såsom chartret.

72. Det er ikke nødvendigt at besvare dette spørgsmål, eftersom forordning nr. 1370/2007 finder anvendelse på tvisten og konkretiserer den ordning, der finder anvendelse på kompensationer, der er forbundet med offentlige serviceforpligtelser, som pålægges ved generelle regler.

73. Det er således ikke nødvendigt at henvise til chartret for at sikre juridisk dækning for de i denne tvist omhandlede kompensationer.

74. Chartret kunne anvendes som et fortolkningsinstrument, henset til den omstændighed, at ÜTS' artikel 34, således som den estiske regering har medgivet, medfører en begrænsning af transportvirksomhedernes grundlæggende rettigheder. Denne regering har flere gange

[38] – Artikel 1, stk. 1, andet afsnit, som affattet ved forordning nr. 1893/91.

[39] – Dom af 3.4.2014, CTP (C-516/12 – C-518/12, EU:C:2014:220, præmis 20): »[Der er] intet i de for Domstolen fremlagte sagsakter, der antyder, at Den Italienske Republik har gjort brug af muligheden efter artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1191/69 til at udelukke de virksomheder, hvis aktiviteter udelukkende omfatter transportydelser i byer, forstæder eller regioner, fra forordningens anvendelsesområde. Følgelig finder forordningens bestemmelser fuldt ud anvendelse på hovedsagerne, og det præjudicielle spørgsmål skal undersøges i lyset af disse bestemmelser.« Jf. ligeledes Antrop-dommen, præmis 17.

gentaget [40], at denne artikel ikke begrænser friheden til at oprette og drive egen virksomhed [41] og ejendomsretten *uforholdsmæssigt*, hvorved den har medgivet, at der foreligger en sådan begrænsning.

75. Begrænsninger af de grundlæggende rettigheder kan foretages, hvis de er i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1 [42]. For de sektorer, hvor Unionen udøver sine beføjelser, såsom personbefordring ad vej, fastsættes balancen mellem anerkendelsen af de grundlæggende rettigheder og de tilladte begrænsninger (baseret på legitime målsætninger af almen interesse) i medfør af denne artikel i chartret af EU-lovgiver [43].

76. Med hensyn til kompensation for offentlige serviceforpligtelser i sektoren for personbefordring ad vej opnås denne balance med bestemmelserne i forordning nr. 1370/2007.

E. Det femte præjudicielle spørgsmål

77. Den forelæggende ret ønsker følgende oplyst: »Hvilke betingelser skal den kompensation, der eventuelt skal ydes til transportvirksomheden, opfylde for at overholde bestemmelserne om statsstøtte?«

78. Således formuleret har spørgsmålet snarere karakter af en konsultation end et egentligt præjudicielt spørgsmål, der søger fortolkningen af specifikke EU-retlige bestemmelser, der har betydning for tvisten.

79. Svaret må uundgåeligt være på samme abstraktionsniveau og begrænset til at bringe i erindring, at:

– I henhold til artikel 93 TEUF, som indgår i afsnit VI (»Transport«), er »støtteforanstaltninger, som [...] udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, [...] forenelige med traktaterne«.

– Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007 fastsætter, at den kompetente myndighed »yder […] operatørerne af offentlig trafikbetjening kompensation for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som de er pålagt ved generelle regler, på en sådan måde, at overkompensation udelukkes«.

– Kompensationerne skal være i overensstemmelse med artikel 4 og 6 samt bilaget til forordning nr. 1370/2007. Bilaget indeholder de regler, der finder anvendelse på kompensation i de

40 – Jf. fodnote 12 i dette forslag til afgørelse.

41 – Ved at pålægge transportøren »en begrænsning [...], der kan påvirke hans erhvervsvirksomhed«, kommer retten til fri erhvervsudøvelse, der er beskyttet af chartrets artikel 16, i spil (jf. dom af 15.9.2016, Mc Fadden, C-484/14, EU:C:2016:689, præmis 82) samtidig med ejendomsretten.

42 – Dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 88): »[I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1,] kan [der] fastsættes begrænsninger i udøvelsen af rettighederne i chartret, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

43 – Med det logiske forbehold for Domstolens prøvelse af gyldigheden af reglerne i den afledte EU-ret.

tilfælde, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1 (offentlige serviceforpligtelser i henhold til generelle regler), således at den ikke er uforholdsmæssig stor [44].

– For så vidt som kompensationerne for at opfylde de takstforpligtelser, der er fastsat i henhold til de generelle regler, udbetales i henhold til forordning nr. 1370/2007, er de forenelige med det indre marked og fritaget for forpligtelsen til forudgående anmeldelse til Kommissionen [45].

– Det er kun, hvis kompensationen var for høj i forhold til de beregningsparametre, der er gengivet i de ovenfor nævnte bestemmelser, at der foreligger statsstøtte, som medlemsstaten skulle anmelde til Kommissionen i henhold til artikel 108 TEUF [46].

– I sidste ende skal der tages hensyn til de kriterier, som Domstolen har fastlagt i Altmark-sagen [47], for at afgøre, hvornår der er tale om statsstøtte som omhandlet i artikel 107 TEUF. Herved skal forstås støtte, der giver en fordel, og ikke en støtte, som er strengt kompenserende. »Statsstøtte« som omhandlet i artikel 107 TEUF er ikke det samme som en støtte, som blot ydes som kompensation for opfyldelsen af offentlige serviceforpligtelser [48].

80. *Anvendelsen* af disse kriterier på tvisten går ud over den opgave med at *fortolke* EU-retten, som artikel 267 TEUF pålægger Domstolen. Det tilkommer således den forelæggende ret at afgøre, om kompensationsbeløbet i den foreliggende sag skal beregnes på grundlag af *tabt vinding*, som transportvirksomheden måtte have lidt, beregnet på grundlag af grundtaksten for billetten eller på grundlag af andre parametre, som den finder passende. De bestemmelser i bilaget til forordning nr. 1370/2007, som den forelæggende ret har henvist til i den sidste del af forelæggelsesafgørelsen, giver den vejledning til denne opgave.

V. Forslag til afgørelse

81. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) således:

»1) Artikel 2, litra e), og artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 skal fortolkes således, at den generelle regel, hvorefter alle virksomheder, der udfører regelmæssig personbefordring ad vej, skal befordre visse kategorier af passagerer gratis, udgør en offentlig serviceforpligtelse.

2) Artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 tillader ikke, at det ved national lov udelukkes, at transportvirksomheden betales en kompensation for denne offentlige serviceforpligtelse.

[44] – Kompensationen må ikke give operatøren en gunstigere stilling end konkurrenterne på markedet. I overensstemmelse med punkt 2 i bilaget til forordning nr. 1370/2007 vurderes den økonomiske betydning således »ved at sammenligne den situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse opfyldes, med den tænkte situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse ikke blev opfyldt«. Hvis grænsen for den finansielle nettovirkning overskrides, udgør overskuddet statsstøtte.

[45] – Punkt 2.4.1 i Kommissionens meddelelse: »Kompensation, som betales for offentlig personbefordring med jernbane og ad vej i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1370/2007, anses for at være forenelig med det indre marked og er fritaget for pligten til forudgående underretning fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, jf. forordningens artikel 9, stk. 1.«

[46] – Ibidem, punkt 2.2.4.

[47] – Ibidem, punkt 2.4.1: »For ikke at udgøre statsstøtte skal en sådan kompensation overholde de fire betingelser, EU-Domstolen har fastsat i Altmark- dommen.«

[48] – Altmark-dommen, præmis 87.

3) I henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 kan en medlemsstat udelukke de almindelige regler om kompensation for offentlige serviceforpligtelser, der fastsætter maksimumstakster for visse kategorier af rejsende, fra denne forordnings anvendelsesområde ved at underrette Kommissionen herom og give denne fuldstændige oplysninger om foranstaltningen.

4) Kompensation for opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser skal være i overensstemmelse med artikel 4 og 6 i samt bilaget til forordning nr. 1370/2007. Når der udbetales kompensationer i henhold til forordning nr. 1370/2007 med henblik på at overholde de takstmæssige forpligtelser, der er fastsat i de generelle regler, skal de ikke betragtes som statsstøtte, de vil være forenelige med det indre marked og være fritaget for forpligtelsen til forudgående anmeldelse til Kommissionen.«