Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. september 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 1370/2007 – offentlig personbefordring med jernbane og ad vej – generelle regler om forpligtelse til vederlagsfri befordring af visse passagerkategorier – den kompetente myndigheds forpligtelse til at yde operatører kompensation for offentlig trafikbetjening – beregningsmetode«

I sag C-614/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland) ved afgørelse af 18. november 2020, indgået til Domstolen den 18. november 2020, i sagen

AS Lux Express Estonia AS

mod

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), og dommerne P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Lux Express Estonia AS ved vandeadvokaadid C. Ginter, K. Härginen og A. Jőks,

– den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved K. Toomus og C. Vrignon, som befuldmægtigede,

* Processprog: estisk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 108 TEUF og artikel 2, litra e), artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), 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 Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2338 af 14. december 2016 (EUT 2016, L 354, s. 22) (herefter »forordning nr. 1370/2007«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Lux Express Estonia AS og Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (økonomi- og kommunikationsministeriet, Estland) vedrørende sidstnævntes afslag på at erstatte det tab, som dette selskab hævder at have lidt som følge af opfyldelsen af forpligtelsen i estisk ret til vederlagsfrit og uden kompensation fra den estiske stat at befordre visse passagerkategorier.

Retsforskrifter

EU-retten

Beslutning 65/271/EØF

3 Første til tredje betragtning til Rådets afgørelse 65/271/EØF af 13. maj 1965 om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1965, nr. 88, s. 1500), havde følgende ordlyd:

»[E]t af målene inden for den fælles transportpolitik må være fjernelsen af forskelle, der er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten […]

[F]orskellene kommer især til udtryk på det fiskale område ved statslige indgreb på transportområdet og i de sociale ordninger.

[D]et er derfor rimeligt at træffe foranstaltninger:

[…]

– vedrørende statslige indgreb på transportområdet: til en så vidtgående nedskæring som muligt af forpligtelser, der falder ind under begrebet offentlige tjenesteydelser, til tilvejebringelse af en rimelig godtgørelse for de byrder, der skyldes forpligtelser, som opretholdes, og for dem[,] der følger af takstnedsættelser af sociale grunde, til normalisering af jernbanevirksomhedernes regnskaber, til gennemførelse af disse virksomheders finansielle selvstændighed samt til fastlæggelse af støtteordninger for transporten under

[…]«

4 Beslutningens artikel 6 foreskrev:

»Fra [den] 1. juli 1967 skal 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 godtgørelse efter fælles retningslinjer.«

Forordning (EØF) nr. 1191/69

5 I 1.-3. og 13. betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 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, L 156, s. 258) anførtes følgende:

»Et mål for den fælles transportpolitik er fjernelsen af de forskelle, der opstår ved, at medlemsstaterne pålægger transportvirksomhederne forpligtelser, der er forbundet med begrebet offentlig tjeneste; disse forskelle kan føre til en betydelig fordrejning af konkurrencevilkårene.

[D]et er derfor nødvendigt at ophæve de i denne forordning definerede forpligtelser til offentlig tjeneste; i visse tilfælde må de dog opretholdes for at sikre en tilstrækkelig trafikbetjening; en sådan trafikbetjening skal bedømmes efter udbud og efterspørgsel i trafikken og samfundets behov.

[F]oranstaltningerne til ophævelse af forpligtelserne omfatter ikke de befordringsvederlag og -vilkår, som er pålagt virksomhederne inden for personbefordringen i en eller flere bestemte sociale gruppers interesse.

[…]

[A]rtikel 6 i [beslutning 65/271] fastsætter i øvrigt, at medlemsstaterne skal udligne de byrder for transportvirksomhederne, som opstår ved, at der i personbefordringen er pålagt dem anvendelse af befordringsvederlag og -vilkår i enkelte sociale gruppers interesse; […]«

6 Denne forordnings artikel 1 bestemte:

»1. Medlemsstaterne ophæver de jernbane-, landevejs- og vandvejstrafik påbudte og i denne forordning definerede forpligtelser, som er forbundet med begrebet offentlig tjeneste.

2. Forpligtelserne kan dog opretholdes i det omfang, de er nødvendige til sikring af en tilstrækkelig trafikbetjening.

3. Med hensyn til personbefordring finder stk. 1 ikke anvendelse på befordringsvederlag og -vilkår, som en medlemsstat har pålagt i en eller flere sociale gruppers interesse.

4. 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, skal kompenseres efter de i denne forordning fastsatte fælles metoder.«

7 Den nævnte forordnings artikel 9 havde følgende ordlyd:

»1. Størrelsen af kompensationen for byrder, som opstår for virksomhederne i personbefordringen ved anvendelsen af befordringsvederlag og -vilkår, som er pålagt dem i en eller flere bestemte sociale gruppers interesse, beregnes efter de fælles metoder i artiklerne 11-13.

2. Kompensationen skal ydes fra [den] 1. januar 1971.

[…]«

Forordning nr. 1370/2007

8 2.-4., 34. og 35. betragtning til forordning 1370/2007 har følgende ordlyd:

»(2) Ifølge traktatens artikel 86, stk. 2, er virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, underkastet traktatens bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af deres opgaver.

(3) Traktatens artikel 73 er en lex specialis i forhold til artikel 86, stk. 2. Den fastsætter regler for kompensationer for offentlig serviceforpligtelse inden for transport til lands.

(4) De vigtigste mål i Kommissionens hvidbog af 12. september 2001 »Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 – De svære valg« er at garantere sikker og effektiv personbefordring af høj kvalitet takket være en reguleret konkurrence, der desuden sikrer gennemskuelighed og effektivitet i den offentlige personbefordring, bl.a. under hensyntagen til sociale faktorer, miljøfaktorer og den regionale udvikling, eller at tilbyde særlige takstbetingelser for bestemte passagerkategorier, f.eks. pensionister, og fjerne de forskelle mellem transportvirksomheder i forskellige medlemsstater, som i væsentlig grad bidrager til ulige konkurrencevilkår.

[…]

(34) Kompensation for offentlig trafikbetjening kan vise sig påkrævet inden for landbaseret personbefordring, idet de virksomheder, der forestår den pågældende tjeneste, derved bliver i stand til at fungere på grundlag af sådanne principper og vilkår, at de kan udføre deres opgaver. En sådan kompensation kan på visse betingelser være forenelig med traktaten, idet artikel 73 finder anvendelse. For det første skal kompensationen ydes med det formål at sikre udførelse af tjenesteydelser, der virkelig er tjenesteydelser af almen interesse i traktatens forstand. For det andet må kompensationen, for at undgå uberettiget konkurrenceforvridning, ikke overstige, hvad der er nødvendigt til dækning af de nettoomkostninger, der er forbundet med at opfylde den offentlige serviceforpligtelse, under hensyn til indtægterne herved samt en rimelig fortjeneste ved udførelsen af denne tjeneste.

(35) Kompensation, som de kompetente myndigheder yder i henhold til denne forordning, kan således være fritaget for den pligt til forudgående underretning, der er fastsat i traktatens artikel 88, stk. 3.«

9 Denne forordnings artikel 1 foreskriver:

»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.

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.

2. Denne forordning finder anvendelse på national og international offentlig personbefordring med jernbane og andre skinnekøretøjer og ad vej, dog ikke strækninger, der overvejende drives af historisk interesse eller med turistmæssigt formål. Medlemsstaterne kan anvende denne forordning på offentlig personbefordring ad indre vandveje og i nationale farvande, jf. for så vidt angår sidstnævnte bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) [(EFT 1992, L 364, s. 7)].

[…]«

10 Artikel 2 i forordning nr. 1370/2007 fastsætter:

»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

b) »kompetent myndighed«: enhver offentlig myndighed eller gruppe af offentlige myndigheder i en eller flere medlemsstater, som har beføjelse til at gribe ind i offentlig personbefordring inden for et bestemt geografisk område, og ethvert andet organ, som har fået overdraget en sådan beføjelse

[…]

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

[…]

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

[…]«

11 Forordningens artikel 2a, stk. 2, bestemmer:

»Specifikationerne for offentlige serviceforpligtelser og den dermed forbundne kompensation for den finansielle nettovirkning af offentlige serviceforpligtelser skal:

a) realisere målene for den offentlige transportpolitik på en omkostningseffektiv måde og

b) finansielt støtte levering af offentlig personbefordring i overensstemmelse med kravene i den offentlige transportpolitik på lang sigt.«

12 Den nævnte forordnings artikel 3 har følgende ordlyd:

»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.«

13 Samme forordnings artikel 4 foreskriver i stk. 1:

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

[…]

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 tildeles, og på en sådan måde, at overkompensation udelukkes.

[…]«

14 Artikel 6 i forordning nr. 1370/2007 fastsætter i stk. 1:

»Kompensation ydet i forbindelse med en generel regel eller en kontrakt om offentlig trafikbetjening skal være i overensstemmelse med artikel 4, uanset efter hvilken procedure kontrakten er indgået. Enhver form for kompensation, som er ydet i forbindelse med en kontrakt om offentlig

trafikbetjening, der ikke er indgået i henhold til artikel 5, stk. 1, 3 eller 3b, eller i forbindelse med en generel regel, skal også være i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget.«

15 Denne forordnings artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Kompensationer for offentlig trafikbetjening i forbindelse med drift af offentlig personbefordring eller overholdelse af takstforpligtelser pålagt ved generelle regler, der ydes i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser, er forenelige med fællesmarkedet. Sådanne kompensationer er fritaget for den pligt til forudgående underretning, der er fastsat i traktatens artikel 88, stk. 3.«

16 Den nævnte forordnings artikel 10 bestemmer i stk. 1:

»Forordning [nr. 1191/69] ophæves. […]«

17 Bilaget til forordning nr. 1370/2007 med overskriften »Regler for kompensation i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1« bestemmer i punkt 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. […]«

Estisk ret

18 Artikel 34 i ühistranspordiseadus (lov om offentlig personbefordring) af 1. oktober 2015 (RT I 2015, 2) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »ÜTS«), foreskriver:

»Enhver transportvirksomhed, der på det nationale område varetager befordring ad vej, vandvej eller jernbane, er forpligtet til vederlagsfrit 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 vederlagsfrie befordring af disse passagerkategorier.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Eesti Buss OÜ og Lux Express Estonia er private virksomheder, der udfører regelmæssig erhvervsmæssig bustransport i Estland. Den 5. juni 2019 indgav virksomhederne en ansøgning til økonomi- og infrastrukturministeren (Estland) om kompensation for et samlet beløb på 537 219 EUR for det indtægtstab, som virksomhederne hævdede at have lidt i løbet af 2018 som følge af forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 til vederlagsfrit og uden kompensation fra staten at befordre visse passagerkategorier i forbindelse med levering af regelmæssig erhvervsmæssig personbefordring på det estiske område.

20 Den 10. juli 2019 afslog økonomi- og infrastrukturministeren ansøgningen med den begrundelse, at transportvirksomheder i henhold til ÜTS' artikel 34 ikke modtager nogen kompensation for vederlagsfri personbefordring.

21 Den 29. juli 2019 fusionerede Eesti Buss med Lux Express Estonia og blev slettet af handelsregistret.

22 Den 12. august 2019 anlagde Lux Express Estonia sag ved den forelæggende ret, Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn), med påstand om, at Republikken Estland tilpligtes at betale 851 960 EUR, svarende til det indtægtstab, som selskabet mener at have lidt som følge af anvendelsen af ÜTS' artikel 34 i perioden fra den 1. januar 2018 til den 31. juli 2019, med tillæg af morarenter. Lux Express Estonia har udvidet denne påstand til også at omfatte det indtægtstab, der angiveligt er lidt i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. januar 2020, dvs. et beløb på 2 061 781 EUR med tillæg af morarenter.

23 Lux Express Estonia har navnlig gjort gældende, at forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 udgør en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007. Det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 1, at medlemsstaterne skal yde transportvirksomhederne kompensation for omkostningerne ved at opfylde offentlige serviceforpligtelser. For så vidt som ÜTS' artikel 34 forbyder betaling af en kompensation for opfyldelsen af en sådan forpligtelse, er den uforenelig med nævnte forordning. Den omstændighed, at Republikken Estland ikke forudgående har underrettet Kommissionen om denne bestemmelse i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 og artikel 108 TEUF, udelukker ikke, at der kan ydes kompensation. Lux Express Estonia har ligeledes gjort gældende, at såfremt det fastslås, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bør selskabet ydes kompensation i henhold til proportionalitetsprincippet og artikel 16, 17, 41 og 51 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

24 Økonomi- og kommunikationsministeriet har gjort gældende, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, eftersom Lux Express Estonia ikke har indgået en kontrakt om offentlig trafikbetjening med en kompetent myndighed, men driver kommercielle ruter. Desuden gør artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 det muligt fra forordningens anvendelsesområde at udelukke situationer, hvor en generel regel fastsætter maksimaltakster for visse passagerkategorier. Eftersom der ikke ydes nogen kompensation, er der i øvrigt ingen grund til at underrette Kommissionen herom. Økonomi- og kommunikationsministeriet har ligeledes gjort gældende, at hvis det antages, at forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 udgør en offentlige serviceforpligtelse i den nævnte forordnings forstand, pålægger sidstnævnte ikke, at der skal ydes transportvirksomheden kompensation. Bestemmelserne i EUF-traktaten stiller heller ikke krav om tildeling af statsstøtte. Den tjenesteydelse, som Lux Express Estonia leverer, er økonomisk rentabel, selv uden kompensation.

25 Den forelæggende ret har anført, at Lux Express Estonia driver kommercielle bustransporttjenester på grundlag af en fællesskabsdriftstilladelse og ikke har indgået en kontrakt om offentlig trafikbetjening med de nationale eller lokale myndigheder. Dette selskab modtager ingen kompensation fra offentlige midler for driftsomkostningerne ved disse tjenester.

26 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om de faktiske omstændigheder i hovedsagen reguleres af forordning nr. 1370/2007. I denne henseende har den forelæggende ret bemærket, at Lux Express Estonia leverer en personbefordringstjeneste af almen økonomisk interesse som omhandlet i denne forordnings artikel 2, litra a), eftersom der er en offentlig interesse i, at der udføres rutekørsel med bus mellem de forskellige byer i Estland, og denne kørsel er egnet til at sikre den frie bevægelighed for personer. Under disse omstændigheder opstår spørgsmålet, om en kompetent myndighed som omhandlet i forordningens artikel 2, litra b), når den ikke har indgået en kontrakt om offentlig trafikbetjening med en transportvirksomhed, men ved lov har

fastsat en forpligtelse for de transportvirksomheder, der driver rutekørsel på det nationale område, til vederlagsfrit at befordre bestemte passagerkategorier, kan kvalificeres som en »offentlig serviceforpligtelse« som omhandlet i samme forordnings artikel 2, litra e).

27 Ifølge den forelæggende ret kan ÜTS anses for at være en generel regel som omhandlet i artikel 2, litra l), og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007, og denne forordning finder følgelig anvendelse i hovedsagen. ÜTS' artikel 34 fastsætter nemlig en maksimaltakst (vederlagsfri befordring) for visse passagerkategorier. Fastsættelsen af en sådan maksimaltakst ved en generel regel kan i henhold til forordningens artikel 3, stk. 2, udgøre en offentlig serviceforpligtelse. Ved at give visse passagerkategorier ret til vederlagsfri befordring tjener ÜTS' artikel 34 desuden formålet om at give passagererne en billigere tjenesteydelse som omhandlet i samme forordnings artikel 1, stk. 1. Det er i øvrigt ikke sandsynligt, at en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ville levere en vederlagsfri transportydelse til disse passagerer uden de offentlige myndigheders mellemkomst.

28 Såfremt forordning nr. 1370/2007 finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om en medlemsstat kan udelukke, at der ydes kompensation til transportvirksomheden for omkostninger, der følger af en offentlig serviceforpligtelse. Det følger af denne forordnings artikel 3, stk. 2, andet punktum, at den kompetente myndighed yder transportvirksomheden kompensation for opfyldelsen af den takstforpligtelse, der er pålagt ved den generelle regel. Det kan ligeledes udledes af forordningens artikel 1, stk. 1, andet afsnit, og artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), at når den kompetente myndighed pålægger transportvirksomheden en offentlig serviceforpligtelse, fastsætter den en kompensation for opfyldelsen af denne forpligtelse. Sidstnævnte bestemmelse henviser imidlertid også til muligheden for ikke at yde nogen kompensation.

29 Den forelæggende ret ønsker for det tredje oplyst, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 gør det muligt fra denne forordnings anvendelsesområde at udelukke ikke alene generelle regler om økonomisk kompensation for offentlige serviceforpligtelser, der fastsætter maksimaltakster for elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede, men også generelle regler, der fastsætter maksimaltakster for andre passagerkategorier end dem, der er omfattet af denne bestemmelse, såsom børn i førskolealderen, 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, der er omhandlet i ÜTS' artikel 34. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om den underretningspligt, der er omhandlet i artikel 3, stk. 3, TEUF og artikel 108 TEUF, finder anvendelse i situationer, hvor de generelle regler om fastsættelse af maksimaltakster ikke foreskriver tildeling af en kompensation til transportvirksomheder, der er pålagt en offentlig serviceforpligtelse, eftersom der i disse situationer ikke er risiko for, at der tildeles statsstøtte.

30 For det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret for det fjerde oplyst, om en forpligtelse til at yde transportvirksomhederne kompensation for opfyldelsen af forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 følger af en anden EU-retsakt, såsom chartret.

31 Såfremt den forelæggende ret skulle beslutte at tildele Lux Express Estonia en sådan kompensation, ønsker den for det femte oplyst, hvilke betingelser den skal overholde i forbindelse med fastsættelsen af kompensationens størrelse, for at denne ikke er i strid med reglerne om statsstøtte. Eftersom Lux Express Estonia frit kan fastsætte taksten for billetter, og

eftersom de ruter, der betjenes på estisk område, ikke er præget af stærk konkurrence, kan den fortjeneste, der er givet afkald på ved salget af billetter, ifølge den forelæggende ret ikke udgøre et passende grundlag for beregningen af omkostningerne ved opfyldelsen af den i ÜTS' artikel 34 fastsatte forpligtelse. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den med henblik på at undgå overkompensation i forbindelse med denne beregning – selv i tilfælde af, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen – kan anvende reglerne i bilaget til denne forordning analogt.

32 På denne baggrund har Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) besluttet at udsætte sagen og forelægge 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 nr. 1370/2007]?

2) Såfremt der er tale om en offentlig 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 en national lovgivning at udelukke, at der skal betales kompensation til transportvirksomheden for opfyldelsen af en sådan 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 Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108 [TEUF] 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 [chartret])?

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

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at begrebet »offentlig serviceforpligtelse« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter den i ÜTS' artikel 34 fastsatte forpligtelse for virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager regelmæssig befordring ad vej, vandvej eller jernbane, til vederlagsfrit og uden at modtage kompensation fra staten at befordre visse passagerkategorier – bl.a. børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap.

34 Det bemærkes, at i henhold til artikel 1, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1370/2007 har denne til formål at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af EU-retten 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. Derudover følger det af forordningens artikel 1, stk. 2, at denne finder anvendelse på national og international offentlig personbefordring med jernbane og andre skinnekøretøjer og ad vej, dog ikke strækninger, der overvejende drives af historisk interesse eller med turistmæssigt formål. Offentlig personbefordring ad indre vandveje og i nationale farvande er bl.a. udelukket fra den nævnte forordnings anvendelsesområde. Medlemsstaterne kan dog anvende samme forordning på den sidstnævnte personbefordring. Det fremgår ikke af de for Domstolen fremlagte oplysninger, at Republikken Estland har gjort brug af denne mulighed.

35 Artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007 definerer begrebet »offentlig serviceforpligtelse« som »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«.

36 I henhold til artikel 2, litra b), i forordning nr. 1370/2007 forstås ved »kompetent myndighed« i denne forordnings forstand »enhver offentlig myndighed eller gruppe af offentlige myndigheder i en eller flere medlemsstater, som har beføjelse til at gribe ind i offentlig personbefordring inden for et bestemt geografisk område, og ethvert andet organ, som har fået overdraget en sådan beføjelse«.

37 Det følger desuden af denne forordnings artikel 3, at offentlige serviceforpligtelser kan være omfattet af enten en kontrakt om offentlig trafikbetjening eller en generel regel som omhandlet i forordningens artikel 2, litra l), dvs. en foranstaltning, som gælder uden forskelsbehandling for al offentlig personbefordring af samme art inden for et bestemt geografisk område.

38 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret, som alene har kompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder, at afgøre, om forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 opfylder betingelserne i artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007.

39 Når dette er sagt, fremgår det for det første af de oplysninger, som Domstolen råder over, at denne forpligtelse følger af en lovbestemmelse. Det kan følgelig lægges til grund, dels at den nævnte serviceforpligtelse er defineret eller fastsat af en offentlig myndighed i en medlemsstat, som har

mulighed for at gribe ind i offentlig personbefordring, dvs. af en »kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 2, litra b) og e), i forordning nr. 1370/2007, dels at denne forpligtelse er fastlagt ved en »generel regel« som omhandlet i forordningens artikel 2, litra l).

40 Dernæst følger det af ÜTS' artikel 34, at enhver transportvirksomhed, der på estisk område varetager befordring ad vej, vandvej eller jernbane, skal befordre visse passagerkategorier vederlagsfrit - bl.a. børn i førskolealderen, og visse kategorier af personer med handicap. Den estiske regering har i sit skriftlige indlæg præciseret, at forpligtelsen i denne bestemmelse er indført med det formål at gøre det muligt for småbørnsfamilier og personer med handicap at gøre brug af offentlig personbefordring ved at gøre den billigere og mere tilgængelige for dem. ÜTS' artikel 34 afspejler således det særlige fokus, som det estiske samfund har på disse personer.

41 Dette formål henhører under de vigtigste mål i Kommissionens hvidbog af 12. september 2001, som specifikt er omhandlet i fjerde betragtning til forordning nr. 1370/2007, hvilke mål bl.a. består i at tilbyde særlige takstbetingelser for bestemte passagerkategorier, f.eks. pensionister. Forpligtelsen i denne bestemmelse synes således at være defineret med henblik på at sikre ydelser i forbindelse med offentlig personbefordring.

42 Endelig har den forelæggende ret præciseret, at det er mindre sandsynligt, at en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ville påtage sig denne forpligtelse uden at modtage nogen modydelse.

43 Under disse omstændigheder må det – med forbehold for den forelæggende rets endelige bedømmelse af samtlige relevante forhold – fastslås, at ÜTS' artikel 34, for så vidt som den pålægger enhver virksomhed, der på det nationale område varetager regelmæssig offentlig vej- og jernbanetransport, vederlagsfrit at befordre visse passagerkategorier – bl.a. børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap – fastsætter en »offentlig serviceforpligtelse« som omhandlet i artikel 2, litra b), i forordning nr. 1370/2007.

44 Denne betragtning afkræftes ikke af den estiske regerings argument om, at forordningen ikke finder anvendelse på drift af ruter, der ikke er omfattet af kontrakter om offentlig trafikbetjening.

45 Det er således tilstrækkeligt at bemærke, dels at artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1370/2007 ikke sondrer mellem offentlige serviceforpligtelser alt efter, hvordan de defineres.

46 Dels følger det, som anført i denne doms præmis 37, af artikel 3 i forordning nr. 1370/2007, at denne forordning finder anvendelse på såvel offentlige serviceforpligtelser, der er fastsat i en kontrakt om offentlig trafikbetjening, som dem, der pålægges i henhold til generelle regler. Nævnte artikel 3 omhandler endog udtrykkeligt i stk. 2 nationale foranstaltninger, der er fastsat i generelle regler, og som fastsætter maksimaltakster for visse passagerkategorier. Disse foranstaltninger omfatter imidlertid forpligtelser til gratis personbefordring som dem, der er fastsat i ÜTS' artikel 34.

47 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra e), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at begrebet »offentlig serviceforpligtelse« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter en i en national lovbestemmelse fastsat forpligtelse for virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager offentlig vej- og jernbanetransport, til vederlagsfrit og uden at modtage kompensation fra staten at befordre visse passagerkategorier – bl.a. børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap.

Det andet spørgsmål

48 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, nærmere bestemt oplyst for det første, om artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at den giver de kompetente myndigheder mulighed for at udelukke, at virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager offentlig vej- og jernbanetransport, ydes kompensation for deres omkostninger i forbindelse med opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse. For det tilfælde, at disse myndigheder kan udelukke, at der ydes en sådan kompensation, ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, under hvilke omstændigheder myndighederne kan gøre brug af denne mulighed.

49 Det fremgår af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at den første del af dette spørgsmål er støttet på den forudsætning, at forordning nr. 1370/2007 pålægger de kompetente myndigheder at yde kompensation for de byrder, der følger af offentlige serviceforpligtelser.

50 For at kunne give den forelæggende ret et brugbart svar skal det først undersøges, om denne forudsætning er korrekt.

51 I denne henseende bestemmer forordningens artikel 3, at 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.

52 Denne bestemmelse opstiller således princippet om, at offentlige serviceforpligtelser og de dertil knyttede kompensationer skal fastsættes inden for rammerne af en kontrakt om offentlig trafikbetjening.

53 Som en undtagelse fra denne bestemmelse giver forordningens artikel 3, stk. 2, første punktum, mulighed for ved generelle regler at indføre offentlige serviceforpligtelser, der består i anvendelse af maksimaltakster for samtlige passagerer eller for bestemte passagerkategorier,

54 Ifølge artikel 3, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 1370/2007 yder den kompetente myndighed 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. Kompensationen skal ydes efter principperne i artikel 4 og 6 og i bilaget til forordningen.

55 Det følger af anvendelsen af den bydende formulering »den kompetente myndighed yder«, at denne bestemmelse ikke blot fastsætter en mulighed for de kompetente myndigheder, men en forpligtelse.

56 Denne fortolkning støttes af den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår. Artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1370/2007 henviser nemlig til de »vilkår[, på hvilke] de kompetente myndigheder, når de pålægger […] offentlige serviceforpligtelser, yder operatører af offentlig trafikbetjening kompensation for deres omkostninger«. Forordningens artikel 2a, stk. 2, omhandler specifikationerne for offentlige serviceforpligtelser og den »dermed forbundne kompensation for den finansielle nettovirkning af offentlige serviceforpligtelser«.

57 Det fremgår desuden af udviklingen i EU-lovgivningen på området, at forpligtelsen til at yde kompensation for de byrder, der følger af offentlige serviceforpligtelser, kan føres tilbage til beslutning 65/271, hvis artikel 6 bestemte, at fra den 1. juli 1967 skal 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 godtgørelse efter fælles retningslinjer.

58 Denne forpligtelse er efterfølgende i det væsentlige blevet gentaget i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 1191/69, som blev ophævet og erstattet af forordning nr. 1370/2007.

59 Ganske vist er indholdet af førstnævnte bestemmelse blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 om ændring af [forordning nr. 1191/69] (EFT 1991, L 169, s. 1). Domstolen har imidlertid i det væsentlige fastslået, at forordning nr. 1191/69, som ændret, bestemmer, at der for de byrder, der følger af sådanne offentlige serviceforpligtelser, kan tildeles en kompensation fastsat i overensstemmelse med forordningens bestemmelser (jf. i denne retning dom af 7.5.2009, Antrop m.fl., C-504/07, EU:C:2009:290, præmis 21).

60 Som Kommissionen har fremhævet i sit skriftlige indlæg, har EU-lovgiver desuden ikke ændret artikel 9 i forordning nr. 1191/69, hvoraf det fremgår, at kompensationen for byrder, som opstår for virksomhederne i personbefordringen ved anvendelsen af befordringsvederlag og -vilkår, som er pålagt dem i en eller flere bestemte sociale gruppers interesse, skulle betales fra den 1. januar 1971 efter anmodning fra disse virksomheder.

61 Den fortolkning, hvorefter artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007 ikke blot fastsætter en mulighed, men en forpligtelse for de kompetente myndigheder til at yde kompensation for omkostningerne ved at opfylde offentlige serviceforpligtelser, der er omhandlet i denne bestemmelse, understøttes ligeledes af formålene med EU-lovgivningen på området.

62 For det første fremgår det således af første til tredje betragtning til beslutning 65/271, at denne tilsigtede at nå målet inden for den fælles transportpolitik om fjernelsen af forskelle, der giver sig udtryk ved, at medlemsstaterne pålægger transportvirksomhederne forpligtelser, der falder ind under begrebet offentlig tjenesteydelse og er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene, navnlig ved vedtagelse af foranstaltninger med henblik på tilvejebringelse af en rimelig godtgørelse for de byrder, der skyldes offentlige serviceforpligtelser og svarer til takstnedsættelser af sociale grunde.

63 1.-3. og 13.betragtning til forordning nr. 1191/69 angiver i det væsentlige, at denne tilsigtede at nå det samme mål.

64 Forordning nr. 1370/2007, der ligesom forordning nr. 1191/69 blev vedtaget såvel med hjemmel i traktatens bestemmelser om den fælles transportpolitik som med hjemmel i statsstøttereglerne (dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 35), forfølger ligeledes det nævnte formål.

65 Det fremgår nemlig udtrykkeligt af anden og tredje betragtning til forordning nr. 1370/2007, at i overensstemmelse med artikel 86, stk. 2, EF (nu artikel 106, stk. 2, TEUF) og med forbehold for de undtagelser, der er fastsat i artikel 73 EF (nu artikel 93 TEUF), er virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, underkastet traktatens bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af deres opgaver.

66 I fjerde betragtning til denne forordning nævnes ligeledes bl.a. formålet om at fjerne forskellene mellem transportvirksomheder i forskellige medlemsstater, som forfølges med Kommissionens hvidbog af 12. september 2001 med titlen »Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 – De svære valg«.

67 Det følger heraf, at EU-lovgiver konstant har forfulgt formålet om at fjerne de nævnte forskelle.

68 Gennemførelsen af dette formål indebærer imidlertid en forpligtelse for alle kompetente myndigheder til at kompensere for omkostningerne ved at opfylde offentlige serviceforpligtelser, der består i anvendelse af maksimaltakster for bestemte passagerkategorier – og ikke blot en mulighed for at yde en sådan kompensation, som kan give anledning til, at markedet for offentlig transport inden for Unionen ikke fungerer ensartet.

69 For det andet bemærkes, således som det fremgår af artikel 1, stk. 1, første afsnit, og fjerde betragtning til forordning nr. 1370/2007, at dette formål suppleres med formålet om takket være en reguleret konkurrence at sikre levering af ydelser i forbindelse med personbefordring af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markedskræfterne virke.

70 EU-lovgiver har imidlertid i 34. betragtning til forordningen anerkendt, at kompensation for offentlig trafikbetjening kan vise sig påkrævet inden for landbaseret personbefordring, idet de virksomheder, der forestår den pågældende tjeneste, derved bliver i stand til at fungere på grundlag af sådanne principper og vilkår, at de kan udføre deres opgaver.

71 Det følger af ovenstående betragtninger, at forordning nr. 1370/2007 pålægger de kompetente myndigheder at yde kompensation for de byrder, der følger af offentlige serviceforpligtelser.

72 Hvad dernæst angår artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 fastsætter denne bestemmelse, at det i kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd skal fastlægges, hvilke parametre en »eventuel« kompensation beregnes ud fra.

73 I denne henseende er der intet, der tyder på, at EU-lovgiver med den nævnte bestemmelse har haft til hensigt at tillade de kompetente myndigheder at fravige det i forordningens artikel 3, stk. 2, fastsatte princip om kompensation for den økonomiske effekt af overholdelsen af takstforpligtelser pålagt ved generelle regler.

74 Hvad angår udtrykket »eventuel«, der er anvendt i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), fremgår det af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, at dette udtryk henviser til de kompetente myndigheders mulighed for i henhold til samme forordnings artikel 1, stk. 1, andet afsnit, og artikel 3, stk. 1, inden for rammerne af en kontrakt om offentlig trafikbetjening at vælge at tildele operatørerne kompensation til gengæld for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser – i tillæg til eller i stedet for enerettigheder.

75 Henset til de ovenstående betragtninger skal den første del af det andet spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder er forpligtet til at yde de virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager offentlig vej- og jernbanetransport, kompensation for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge

af opfyldelsen af en ved en generel regel fastsat forpligtelse for disse virksomheder til vederlagsfrit at befordre visse kategorier af personer, navnlig børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap.

76 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmåls første del er det ufornødent at besvare den anden del af dette spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

77 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, for det første, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at den tillader medlemsstaterne at udelukke generelle regler om fastsættelse af maksimaltakster for andre passagerkategorier end dem, der er omhandlet i denne bestemmelse, fra denne forordnings anvendelsesområde. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om den underretningspligt, der er fastsat i den nævnte bestemmelse og i artikel 108 TEUF, også finder anvendelse på generelle regler, der er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde, og som ikke foreskriver tildeling af en kompensation for offentlig trafikbetjening.

78 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, hvilke spørgsmål er omfattet af en formodning for at være relevante. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse, medmindre det fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en hensigtsmæssig besvarelse af disse spørgsmål (dom af 5.5.2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

79 Det bemærkes, at 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 maksimaltakster for elever, studerende, lærlinge og bevægelseshæmmede personer, fra forordningens anvendelsesområde. En sådan udelukkelse sker således ikke automatisk, men forudsætter et aktivt skridt fra medlemsstaternes side.

80 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Republikken Estland ikke har taget skridt til at gøre brug af den i denne bestemmelse fastsatte mulighed for at udelukke visse generelle regler om økonomisk kompensation for offentlige serviceforpligtelser fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1370/2007.

81 Det er derfor åbenbart, at det tredje spørgsmål er af hypotetisk karakter. Dette spørgsmål skal derfor afvises.

Det fjerde spørgsmål

82 Det fremgår af selve ordlyden af det fjerde spørgsmål, at det kun er stillet for det tilfælde, at forordning nr. 1370/2007 ikke finder anvendelse i hovedsagen.

83 Henset til besvarelsen af de to første spørgsmål er det ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Det femte spørgsmål

84 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke betingelser ydelse af en kompensation for offentlig trafikbetjening skal opfylde for at være i overensstemmelse med EU-reglerne om statsstøtte. Det fremgår af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret navnlig ønsker oplyst, om den fortjeneste, der er givet afkald på ved salget af billetter, som transportvirksomheden har konstateret på grund af opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse, udgør et passende grundlag for beregningen af de omkostninger ved opfyldelsen af denne forpligtelse, som skal tages i betragtning ved fastsættelsen af kompensations størrelse.

85 I denne henseende har forordning nr. 1370/2007 ifølge dennes artikel 1, stk. 1, første afsnit, til formål at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af EU-retten kan tilrettelægge den offentlige personbefordring.

86 Det følger heraf, at forordning nr. 1370/2007 i lighed med forordning nr. 1191/69, som den ophævede og erstattede, indfører en ordning, som medlemsstaterne er forpligtet til at overholde, når de vil pålægge transportvirksomhederne offentlige serviceforpligtelser (jf. analogt dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 43-53).

87 Som det fremgår af artikel 9, stk. 1, i og 35. betragtning til forordning nr. 1370/2007, er kompensationer for offentlig trafikbetjening i forbindelse med drift af offentlig personbefordring eller overholdelse af takstforpligtelser pålagt ved generelle regler, der ydes i overensstemmelse med den nævnte forordnings bestemmelser, forenelige med det indre marked. Disse kompensationer er fritaget for pligten til forudgående underretning som omhandlet i artikel 108, stk. 3, TEUF.

88 Hvad angår kompensation for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som er pålagt ved generelle regler, og som består i anvendelse af maksimaltakster for bestemte passagerkategorier, bestemmer artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1370/2007, at disse kompensationer ydes efter principperne i forordningens artikel 4 og 6 og i bilaget, på en sådan måde, at overkompensation udelukkes.

89 Det følger af punkt 2 i bilaget til denne forordning, at kompensationen ikke kan 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.

90 Som Kommissionen i det væsentlige har anført i sit skriftlige indlæg, udgør den fortjeneste, der er givet afkald på ved salget af billetter, ikke nødvendigvis den effekt på transportvirksomhedens omkostninger og indtægter, som overholdelsen af forpligtelsen til vederlagsfrit at transportere visse passagerer har. Befordring af disse passagerer fratager nemlig kun den pågældende transportvirksomhed muligheden for at befordre passagerer, der skal købe billet, i de tilfælde,

hvor der ikke længere er plads til disse sidstnævnte passagerer. Desuden kan de ekstraomkostninger, som transportvirksomheden har ved også at have passagerer, der skal befordres vederlagsfrit, med i bussen, vise sig at være ubetydelige.

91 Det tilkommer den forelæggende ret, som alene har kompetence til at bedømme de faktiske omstændigheder, at efterprøve, hvor stort et beløb der svarer til den finansielle nettoeffekt som følge af opfyldelsen af forpligtelsen i ÜTS' artikel 34 på sagsøgeren i hovedsagens omkostninger og indtægter, og at sikre sig, at kompensationen ikke overstiger dette beløb.

92 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, og punkt 2 i bilaget til forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at kompensation for den – såvel positive som negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som de er pålagt ved generelle regler, der består i anvendelsen af maksimaltakster for bestemte passagerkategorier, skal ydes efter principperne i artikel 4 og 6 og i bilaget til forordningen på en sådan måde, at overkompensation udelukkes. Kompensationen må ikke overstige et beløb svarende til den finansielle nettovirkning, der svarer til 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, og som vurderes ved at sammenligne den situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse opfyldes, med den tænkte situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse ikke blev opfyldt.

Sagsomkostninger

93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Artikel 2, litra e), 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 Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2338 af 14. december 2016,

skal fortolkes således, at

begrebet »offentlig serviceforpligtelse«, som omhandlet i denne bestemmelse, omfatter en i en national lovbestemmelse fastsat forpligtelse for virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager offentlig vej- og jernbanetransport, til vederlagsfrit og uden at modtage kompensation fra staten at befordre visse passagerkategorier – bl.a. børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap.

2) Artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i) i forordning (EF) nr. 1370/2007, som ændret ved forordning 2016/2338

skal fortolkes således, at

de kompetente myndigheder er forpligtet til at yde de virksomheder, der på den pågældende medlemsstats område varetager offentlig vej- og jernbanetransport, kompensation for den – positive eller negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af opfyldelsen af en ved en generel regel fastsat forpligtelse for disse virksomheder til vederlagsfrit at befordre visse kategorier af personer, navnlig børn i førskolealderen og visse kategorier af personer med handicap.

3) Artikel 3, stk. 2, og punkt 2 i bilaget til forordning nr. 1370/2007, som ændret ved forordning 2016/2338

skal fortolkes således, at

kompensation for den – såvel positive som negative – finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter som følge af de takstforpligtelser, som de er pålagt ved generelle regler, der består i anvendelsen af maksimaltakster for bestemte passagerkategorier, skal ydes efter principperne i artikel 4 og 6 og i bilaget til forordningen på en sådan måde, at overkompensation udelukkes. Kompensationen må ikke overstige et beløb svarende til den finansielle nettovirkning, der svarer til 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, og som vurderes ved at sammenligne den situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse opfyldes, med den tænkte situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse ikke blev opfyldt.

Underskrifter