ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 september 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EG) nr. 1370/2007 – Openbaar personenvervoer per spoor en over de weg – Bij algemene regels opgelegde verplichting om bepaalde categorieën passagiers gratis te vervoeren – Verplichting voor de bevoegde instantie om exploitanten een compensatie voor openbaredienstverlening toe te kennen – Berekeningsmethode”

In zaak C-614/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland) bij beslissing van 18 november 2020, ingekomen bij het Hof op 18 november 2020, in de procedure

Lux Express Estonia AS

tegen

Majandus- ja Kommunikatsioon iministeerium,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Lux Express Estonia AS, vertegenwoordigd door C. Ginter, K. Härginen en A. Jõks, vandeadvokaadid,

– de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Toomus en C. Vrignon als gemachtigden,

* Procestaal: Ests.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 2022,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 108 VWEU en van artikel 2, onder e), artikel 3, leden 2 en 3, en artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB 2007, L 315, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 (PB 2016, L 354, blz. 22) (hierna: „verordening nr. 1370/2007").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Lux Express Estonia AS en het Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ministerie van Economische Zaken en Communicatie, Estland) over de weigering van laatstgenoemde om de schade te vergoeden die deze onderneming stelt te hebben geleden als gevolg van de nakoming van de in het Estse recht neergelegde verplichting om bepaalde categorieën passagiers gratis te vervoeren zonder compensatie door de Estse Staat.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Beschikking 65/271

3 De eerste tot en met derde overweging van beschikking 65/271/EEG van de Raad van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1965, 88, blz. 1500) luidden als volgt:

„Overwegende dat de opheffing van de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, een der doeleinden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid moet vormen [...];

Overwegende dat de dispariteiten zich met name voordoen op het gebied van de belastingen, het ingrijpen van de staat op het gebied van het vervoer en de sociale regelingen;

Overwegende dat bijgevolg de volgende maatregelen dienen te worden genomen:

[...]

– met betrekking tot het ingrijpen van de staat op het gebied van het vervoer: een zo ver mogelijk gaande vermindering van de verplichtingen die met het begrip openbare dienst zijn verbonden, een billijke compensatie voor de lasten welke uit de gehandhaafde verplichtingen voortvloeien en voor de lasten uit hoofde van lagere tarieven om sociale redenen, de normalisatie van het

rekeningstelsel van de spoorwegondernemingen, de totstandbrenging van de financiële zelfstandigheid van deze ondernemingen en de vaststelling van de steunregeling voor het vervoer met inachtneming van de bijzondere kenmerken ervan,

[...]"

4 Artikel 6 van deze beschikking bepaalde:

„Met ingang van 1 juli 1967 worden de lasten die voor de vervoerondernemers voortvloeien uit de toepassing op het personenvervoer van prijzen en vervoervoorwaarden die door een lidstaat ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd, volgens gemeenschappelijke methoden gecompenseerd."

Verordening nr. 1191/69

5 De eerste tot en met derde en de dertiende overweging van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1969, L 156, blz. 1), vermeldden:

„Overwegende dat de opheffing van de dispariteiten die erin bestaan dat de lidstaten aan de vervoerondernemingen met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen opleggen en die de mededingingsvoorwaarden wezenlijk kunnen vervalsen, een der doeleinden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vormt;

Overwegende dat de in deze verordening omschreven openbaredienstverplichtingen derhalve moeten worden opgeheven; dat de handhaving van deze verplichtingen evenwel in bepaalde gevallen noodzakelijk is om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen; dat deze vervoervoorziening wordt beoordeeld op grond van de bestaande situatie inzake vraag en aanbod van vervoer en van de behoeften van de gemeenschap;

Overwegende dat deze maatregelen tot opheffing van verplichtingen zich niet uitstrekken tot de prijzen en vervoervoorwaarden die aan de ondernemingen op het gebied van het personenvervoer ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd;

[...]

Overwegende dat voorts in artikel 6 van [beschikking 65/271] is bepaald dat de lidstaten de lasten moeten compenseren die op het gebied van het personenvervoer voortvloeien uit de toepassing van prijzen en vervoervoorwaarden die ten behoeve van bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd [...]".

6 Artikel 1 van deze verordening bepaalde:

„1. De lidstaten heffen de met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, die in deze verordening zijn omschreven, op.

2. De verplichtingen kunnen evenwel worden gehandhaafd, voor zover dit noodzakelijk is om een toereikende vervoersvoorziening te waarborgen.

3. Lid 1 is op het gebied van het personenvervoer niet van toepassing op de prijzen en vervoervoorwaarden die door een lidstaat ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd.

4. De lasten die voor de vervoersondernemingen voortvloeien uit de handhaving van de in lid 2 bedoelde verplichtingen en uit de toepassing van de in lid 3 bedoelde prijzen en vervoervoorwaarden, worden volgens in deze verordening vastgelegde gemeenschappelijke methoden gecompenseerd."

7 Artikel 9 van deze verordening luidde als volgt:

„1. Het bedrag van de compensatie voor de lasten die voor de ondernemingen voortvloeien uit de toepassing op het personenvervoer van prijzen en vervoervoorwaarden die ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd, wordt bepaald overeenkomstig de gemeenschappelijke methoden, vervat in de artikelen 11 tot en met 13.

2. De compensatie is verschuldigd met ingang van 1 januari 1971.

[…]"

Verordening nr. 1370/2007

8 De overwegingen 2 tot en met 4, 34 en 35 van verordening nr. 1370/2007 vermelden:

„(2) Krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag vallen de ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing van die regels de vervulling in feite of in rechte van de hun toevertrouwde bijzondere taken niet verhindert.

(3) Artikel 73 van het Verdrag vormt een lex specialis ten opzichte van artikel 86, lid 2. Het bevat een aantal bepalingen betreffende de compensaties voor openbaredienstverplichtingen in het vervoer over land.

(4) De belangrijkste doelstellingen van het witboek van de Commissie ‚Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen' van 12 september 2001 zijn: veilige, efficiënte en hoogwaardige personenvervoersdiensten verzekeren, door gecontroleerde mededinging, waardoor openbaar personenvervoer tevens doelmatig en doorzichtig wordt, rekening houdend met sociale factoren, milieu en factoren van regionale ontwikkeling, het aanbieden van bepaalde tariefvoordelen aan sommige categorieën van gebruikers, zoals gepensioneerden, en het wegnemen van ongelijkheden tussen vervoersondernemingen uit verschillende lidstaten die tot aanzienlijke concurrentievervalsingen kunnen leiden.

[…]

(34) Bij het personenvervoer over land kunnen compensaties voor openbaredienstverlening noodzakelijk zijn om de beginselen en voorwaarden te creëren waaronder met openbare diensten belaste ondernemingen hun opdrachten kunnen uitvoeren. Die compensaties kunnen onder bepaalde voorwaarden verenigbaar zijn met het Verdrag, overeenkomstig artikel 73 daarvan. Enerzijds moet het gaan om compensaties voor diensten die in het Verdrag worden beschouwd als diensten van algemeen belang. Anderzijds mag, ter

vermijding van ongerechtvaardigde mededingingsvervalsingen, een compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de nettokosten van de nakoming van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de nakoming van deze verplichtingen, te dekken.

(35) De compensaties die door de bevoegde instanties overeenkomstig de bepalingen van deze verordening worden verleend, kunnen derhalve worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3, van het Verdrag."

9 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„1. Deze verordening heeft tot doel vast te stellen op welke manier instanties die bevoegd zijn voor het openbaar personenvervoer er, in het licht van het [Unie]recht, voor kunnen zorgen dat, in vergelijking met een volledig vrije marktwerking, onder meer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de diensten van algemeen belang toenemen en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs.

Daartoe worden in deze verordening de voorwaarden gesteld waaronder de bevoegde instanties, wanneer zij een openbaredienstverplichting opleggen of daartoe een contract afsluiten, aan exploitanten van openbare diensten een compensatie voor de kosten en/of exclusieve rechten verlenen als tegenprestatie voor het vervullen van openbaredienstverplichtingen.

2. Deze verordening is van toepassing op de nationale en internationale exploitatie van openbaar personenvervoer per spoor, met andere vormen van spoorvervoer en over de weg, met uitsluiting van diensten die hoofdzakelijk geëxploiteerd worden met het oog op de instandhouding van het historisch erfgoed of vanuit toeristisch oogpunt. De lidstaten kunnen de bepalingen van deze verordening toepassen op het openbare personenvervoer over de binnenwateren en in de nationale zeewateren, onverminderd verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) [PB 1992, L 364, blz. 7].

[...]"

10 In artikel 2 van verordening nr. 1370/2007 is bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) ‚openbaar personenvervoer': personenvervoersdiensten van algemeen economisch belang die op permanente en niet-discriminerende basis aan het publiek worden aangeboden;

b) ‚bevoegde instantie': overheid of groepering van overheden van één of meer lidstaten die bevoegd [is] om op te treden in het openbaar personenvervoer in een bepaald geografisch gebied, of elke andere entiteit die over deze bevoegdheid beschikt;

[...]

e) ‚openbaredienstverplichting': door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren;

[…]

l) ‚algemene regel': regel die zonder onderscheid van toepassing is op gelijksoortige openbare personenvervoersdiensten in een bepaald geografisch gebied dat onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde instantie valt;

[…]"

11 Artikel 2 bis, lid 2, van deze verordening bepaalt:

„De specificaties inzake de openbaredienstverplichtingen en de daaraan gekoppelde compensatie van het netto-financiële effect:

a) verwezenlijken de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleid op een kostenefficiënte manier, en

b) houden het aanbod van openbaar personenvervoer financieel gaande, overeenkomstig de in het openbaarvervoerbeleid vastgestelde eisen op lange termijn."

12 Artikel 3 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Wanneer een bevoegde instantie besluit aan een bepaalde exploitant een exclusief recht en/of een compensatie, van welke aard ook, toe te kennen voor de naleving van openbaredienstverplichtingen, is zij verplicht een openbaredienstcontract te sluiten.

2. In afwijking van lid 1 kunnen openbaredienstverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor alle of bepaalde categorieën passagiers, ook worden onderworpen aan algemene regels. Op grond van de in de artikelen 4 en 6, en in de bijlage opgenomen beginselen, verleent de bevoegde instantie de exploitanten van openbare diensten een compensatie voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen. Zij doet dit op een zodanige wijze dat overcompensatie wordt voorkomen. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de bevoegde instanties om in openbaredienstcontracten openbaredienstverplichtingen op te nemen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld.

3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 73, 86, 87 en 88 van het Verdrag, kunnen de lidstaten algemene regels inzake financiële compensaties voor openbaredienstverplichtingen waarbij de maximumtarieven voor scholieren, studenten, leerlingen en personen met verminderde mobiliteit worden vastgesteld, uitsluiten van het toepassingsgebied van deze verordening. Deze algemene regels worden overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag aangemeld. Een dergelijke aanmelding bevat volledige informatie over de maatregel en met name bijzonderheden over de berekeningswijze."

13 Artikel 4, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„In openbaredienstcontracten en algemene regels wordt:

[…]

b) vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld

i) op basis van welke parameters de eventuele compensaties moeten worden berekend, en
ii) wat de aard en omvang van eventuele exclusieve rechten is, zodanig dat overcompensatie wordt voorkomen,

[...]”

14 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1370/2007 bepaalt:

„Ongeacht de gunningswijze van een contract voldoet elke compensatie uit hoofde van een algemene regel of een openbaredienstcontract aan artikel 4. Alle compensaties uit hoofde van niet overeenkomstig artikel 5, lid 1, lid 3 of lid 3 ter, gegunde openbaredienstcontracten of uit hoofde van een algemene regel voldoen, ongeacht hun vorm, ook aan de bepalingen in de bijlage.”

15 Artikel 9, lid 1, van deze verordening luidt:

„Overeenkomstig deze verordening verstrekte compensaties voor de openbaredienstverlening voor de exploitatie van openbare personenvervoersdiensten of voor de nettokosten van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. De meldingsplicht van artikel 88, lid 3, van het Verdrag is niet van toepassing op deze compensaties.”

16 Artikel 10, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„[Verordening nr. 1191/69] wordt hierbij ingetrokken. [...]”

17 De bijlage bij verordening nr. 1370/2007, met als opschrift „Regels van toepassing op de in artikel 6, lid 1, bedoelde compensaties”, bepaalt in punt 2:

„Een compensatie mag niet hoger zijn dan het netto-financiële effect van de som van de positieve of negatieve effecten van de nakoming van de openbaredienstverplichting op de kosten en ontvangsten van een exploitant van openbare diensten. De effecten worden beoordeeld door de situatie waarin de openbaredienstverplichting wordt vervuld, te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan, wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld. [...]”

Ests recht

18 In § 34 van de ühistranspordiseadus (wet op het openbaar vervoer) van 1 oktober 2015 (RT I 2015, 2), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „ÜTS”), wordt bepaald:

„Op een binnenlandse lijn van het geregeld vervoer over de weg, over het water of per spoor is de vervoerder verplicht om kinderen die op 1 oktober van het lopende schooljaar minder dan 7 jaar oud zijn, kinderen voor wie het begin van de leerplicht is uitgesteld, personen met een beperking die minder dan 16 jaar oud zijn, personen met een zeer ernstige beperking die minstens 16 jaar oud zijn, personen met een ernstige visuele beperking en de begeleider van een persoon met een zeer ernstige of ernstige visuele beperking alsmede de blindengeleidehond of de assistentiehond van een persoon met een beperking gratis te vervoeren. De vervoerder ontvangt geen compensatie voor het gratis vervoer van passagiers uit deze categorieën.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

19 Eesti Buss OÜ en Lux Express Estonia zijn particuliere ondernemingen die geregelde commerciële busvervoerdiensten verrichten in Estland. Op 5 juni 2019 hebben zij bij de minister van Economische Zaken en Infrastructuur (Estland) een verzoek tot schadevergoeding ingediend voor een bedrag van in totaal 537 219 EUR, voor de winstderving die zij in 2018 stelden te hebben geleden wegens de in § 34 ÜTS neergelegde verplichting om in het kader van het verrichten van geregelde commerciële vervoerdiensten op het Estste grondgebied bepaalde categorieën passagiers gratis te vervoeren zonder daarvoor een overheidscompensatie te ontvangen.

20 Op 10 juli 2019 heeft de minister van Economische Zaken en Infrastructuur dit verzoek afgewezen op grond dat de vervoerder ingevolge § 34 ÜTS geen compensatie ontvangt voor het gratis vervoer van passagiers.

21 Op 29 juli 2019 werd Eesti Buss wegens haar fusie met Lux Express Estonia uit het handelsregister geschrapt.

22 Op 12 augustus 2019 heeft Lux Express Estonia bij de verwijzende rechter, de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter Tallinn, Estland), beroep ingesteld strekkende tot veroordeling van de Republiek Estland tot betaling van 851 960 EUR, zijnde de winstderving die zij stelt te hebben geleden als gevolg van de toepassing van § 34 ÜTS in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 juli 2019, vermeerderd met vertragingsrente. Lux Express Estonia heeft deze vordering uitgebreid tot de winstderving die zij stelt te hebben geleden in de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 januari 2020, zijnde 2 061 781 EUR, vermeerderd met vertragingsrente.

23 Lux Express Estonia heeft met name aangevoerd dat de verplichting van § 34 ÜTS een openbaredienstverplichting in de zin van artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007 is. Uit artikel 1, lid 1, van deze verordening volgt dat de lidstaten de vervoersondernemingen een compensatie moeten toekennen als tegenprestatie voor de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen. Aangezien § 34 ÜTS de betaling van een compensatie voor de uitvoering van een dergelijke verplichting verbiedt, is het onverenigbaar met die verordening. Het feit dat de Republiek Estland deze bepaling niet vooraf overeenkomstig artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 en artikel 108 VWEU bij de Commissie heeft aangemeld, sluit niet uit dat compensatie wordt toegekend. Lux Express Estonia heeft tevens betoogd dat, indien verordening nr. 1370/2007 niet van toepassing is op het hoofdgeding, haar een compensatie moet worden toegekend op grond van het evenredigheidsbeginsel en de artikelen 16, 17, 41 en 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

24 Het ministerie van Economische Zaken en Communicatie heeft betoogd dat verordening nr. 1370/2007 niet van toepassing is op het hoofdgeding omdat Lux Express Estonia geen openbaredienstovereenkomst met een bevoegde instantie heeft gesloten, maar commerciële lijnen exploiteert. Bovendien kunnen op grond van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 situaties waar bij een algemene regel maximumtarieven voor bepaalde categorieën passagiers worden vastgesteld, van het toepassingsgebied van die verordening worden uitgesloten. Aangezien geen enkele compensatie wordt toegekend, is er bovendien geen reden om de Commissie daarvan in kennis te stellen. Het ministerie van Economische Zaken en Communicatie heeft eveneens betoogd dat zelfs indien de verplichting van § 34 ÜTS een openbaredienstverplichting in de zin van deze verordening vormt, die verordening niet

voorschrijft dat de vervoerder wordt gecompenseerd. De bepalingen van het VWEU verplichten evenmin tot het verlenen van staatssteun. De door Lux Express Estonia verrichte dienst is economisch rendabel, zelfs zonder compensatie.

25 De verwijzende rechter zet uiteen dat Lux Express Estonia commerciële busvervoersdiensten exploiteert op basis van een trajectvergunning en met de nationale of lokale autoriteiten geen openbaredienstcontract heeft gesloten. Deze onderneming ontvangt geen vergoeding uit overheidsmiddelen voor de exploitatiekosten van deze diensten.

26 De verwijzende rechter vraagt zich in de eerste plaats af of verordening nr. 1370/2007 van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding. In dit verband merkt hij op dat Lux Express Estonia een personenvervoersdienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 2, onder a), van deze verordening verricht, aangezien er een algemeen belang bestaat bij geregeld busvervoer tussen de verschillende steden van Estland om de mobiliteit van de inwoners te waarborgen. In die omstandigheden rijst de vraag of, wanneer een bevoegde instantie in de zin van artikel 2, onder b), van deze verordening geen openbaredienstcontract heeft gesloten met een vervoersonderneming, maar bij wet aan vervoerders die geregelde diensten op het nationale grondgebied verrichten de verplichting heeft opgelegd om bepaalde categorieën passagiers gratis te vervoeren, deze verplichting kan worden aangemerkt als een „openbaredienstverplichting" in de zin van artikel 2, onder e), van deze verordening.

27 Volgens de verwijzende rechter kan de ÜTS worden beschouwd als een algemene regel in de zin van artikel 2, onder l), en artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007 en is die verordening derhalve van toepassing op het hoofdgeding. In § 34 ÜTS is voor bepaalde categorieën passagiers immers in een maximumtarief (gratis vervoer) voorzien. De vaststelling van een dergelijk maximumtarief bij een algemene regel kan overeenkomstig artikel 3, lid 2, van die verordening een openbaredienstverplichting vormen. De invoering door § 34 ÜTS van het recht op gratis vervoer voor bepaalde categorieën passagiers dient daarenboven het doel van artikel 1, lid 1, van deze verordening om passagiers een dienstverlening tegen een lagere kostprijs aan te bieden, aldus de verwijzende rechter. Het is bovendien onwaarschijnlijk dat een ondernemer die zich door zijn eigen economische belangen laat leiden, deze passagiers gratis zou vervoeren zonder tussenkomst van de overheid.

28 Voor het geval verordening nr. 1370/2007 van toepassing is op het hoofdgeding, vraagt de verwijzende rechter zich in de tweede plaats af of een lidstaat de toekenning van een compensatie aan de vervoerder voor de kosten van een openbaredienstverplichting kan uitsluiten. Uit artikel 3, lid 2, tweede volzin, van deze verordening volgt dat de bevoegde instantie de vervoerder een compensatie verleent voor het vervullen van de in de algemene regel vastgestelde tariefverplichting. Uit artikel 1, lid 1, tweede alinea, en artikel 4, lid 1, onder b, i), van deze verordening kan ook worden afgeleid dat de bevoegde instantie, wanneer zij de vervoerder een openbaredienstverplichting oplegt, voorziet in een compensatie voor het vervullen van die verplichting. Laatstgenoemde bepaling maakt echter ook melding van de mogelijkheid om geen enkele compensatie te verlenen.

29 In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of op grond van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 niet alleen de uitsluiting van het toepassingsgebied van die verordening is toegestaan van algemene regels inzake financiële compensaties voor openbaredienstverplichtingen waarbij maximumtarieven voor scholieren, studenten, leerlingen en personen met verminderde mobiliteit worden vastgesteld maar ook van algemene regels tot vaststelling van maximumtarieven voor andere dan de in die bepaling genoemde categorieën

passagiers, zoals de in § 34 ÜTS genoemde kinderen die nog niet leerplichtig zijn, personen met een beperking die nog geen 16 jaar oud zijn, personen met een zeer ernstige beperking die minstens 16 jaar oud zijn, personen met een ernstige visuele beperking en de begeleider van een persoon met een zeer ernstige of ernstige visuele beperking, alsmede de blindengeleidehond of de assistentiehond van een persoon met een beperking. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of de aanmeldingsplicht van artikel 3, lid 3, en artikel 108 VWEU van toepassing is op situaties waarin de algemene regels tot vaststelling van maximumtarieven niet voorzien in een compensatie voor vervoerders die met een openbaredienstverplichting zijn belast, aangezien er in die situaties geen risico bestaat dat staatssteun wordt verleend.

30 Voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn dat verordening nr. 1370/2007 niet op het hoofdgeding van toepassing is, vraagt de verwijzende rechter zich in de vierde plaats af of uit een andere handeling van de Europese Unie, zoals het Handvest, een verplichting voortvloeit om de vervoersondernemingen een compensatie te verlenen als tegenprestatie voor het vervullen van de verplichting van § 34 ÜTS.

31 Indien hij beslist om Lux Express Estonia een dergelijke compensatie toe te kennen, wenst deze rechter in de vijfde plaats te vernemen welke voorwaarden hij in aanmerking moet nemen bij de vaststelling van het bedrag van de compensatie opdat die niet in strijd zou zijn met de regels inzake staatssteun. Volgens de verwijzende rechter is het mislopen van inkomsten uit de verkoop van vervoerbewijzen mogelijkerwijs geen geschikte grondslag om te berekenen hoeveel het kost om de verplichting van § 34 ÜTS uit te voeren, daar Lux Express Estonia vrij is om het tarief voor de vervoerbewijzen te bepalen en er op de lijnroutes die op het Estse grondgebied worden geëxploiteerd geen sprake is van noemenswaardige mededinging. De verwijzende rechter vraagt zich af of hij, om overcompensatie bij deze berekening te voorkomen, zich naar analogie kan baseren op de regels in de bijlage bij die verordening, zelfs in het geval dat verordening nr. 1370/2007 niet van toepassing zou zijn op het hoofdgeding.

32 Daarop heeft de Tallinna Halduskohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de situatie waarin aan alle privaatrechtelijke ondernemingen die beroepsmatig personenvervoer over de weg, over het water en per spoor in het binnenland uitvoeren, dezelfde verplichting wordt opgelegd om bepaalde categorieën passagiers (kinderen die nog niet leerplichtig zijn, personen met een beperking die nog geen 16 jaar oud zijn, personen met een zeer ernstige beperking die minstens 16 jaar oud zijn, personen met een ernstige visuele beperking en de begeleider van een persoon met een zeer ernstige of ernstige visuele beperking, alsmede de blindengeleidehond of de assistentiehond van een persoon met een beperking) gratis te vervoeren, worden behandeld als het opleggen van een openbaredienstverplichting in de zin van artikel 2, onder e), en artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007?

2) Indien het om een openbaredienstverplichting in de zin van verordening nr. 1370/2007 gaat: mag een lidstaat op grond van artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1370/2007 de betaling van een compensatie aan de vervoerder voor het vervullen van een dergelijke verplichting uitsluiten door een nationale wet vast te stellen?

Onder welke voorwaarden kan een lidstaat die een compensatie aan de vervoerder mag uitsluiten, daartoe overgaan?

3) Is het volgens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 toegestaan om algemene regels tot vaststelling van maximumtarieven voor andere dan de in deze bepaling genoemde categorieën passagiers uit te sluiten van het toepassingsgebied van deze verordening?

   Geldt de verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie uit hoofde van artikel 108 VWEU ook wanneer de algemene regels tot vaststelling van maximumtarieven niet voorzien in een compensatie voor de vervoerder?

4) Indien verordening nr. 1370/2007 in het onderhavige geval niet van toepassing is: kan de toekenning van compensatie worden gebaseerd op een andere handeling van de Europese Unie (zoals het Handvest)?

5) Aan welke voorwaarden moet de eventueel aan de vervoerder te verlenen compensatie voldoen om te stroken met de regels inzake staatssteun?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „openbaredienstverplichting" in die bepaling ook ziet op de verplichting in § 34 ÜTS voor ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld vervoer over de weg, over het water en per spoor aanbieden om bepaalde categorieën passagiers – met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap – gratis te vervoeren zonder daarvoor een overheidscompensatie te ontvangen.

34 Er zij aan herinnerd dat verordening nr. 1370/2007 volgens artikel 1, lid 1, eerste alinea, ervan tot doel heeft vast te stellen op welke manier instanties die bevoegd zijn voor het openbaar personenvervoer er in het licht van het Unierecht voor kunnen zorgen dat, in vergelijking met een volledig vrije marktwerking, onder meer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de diensten van algemeen belang toenemen en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs. Bovendien volgt uit artikel 1, lid 2, van deze verordening dat zij van toepassing is op de nationale en internationale exploitatie van openbaar personenvervoer per spoor, andere vormen van spoorvervoer en over de weg, met uitsluiting van diensten die hoofdzakelijk geëxploiteerd worden met het oog op de instandhouding van het historisch erfgoed of vanuit toeristisch oogpunt. Met name het openbaar personenvervoer over de binnenwateren is uitgesloten van het toepassingsgebied van deze verordening. De lidstaten kunnen deze verordening evenwel op laatstgenoemd vervoer toepassen. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt niet dat de Republiek Estland van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

35 In artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007 wordt het begrip „openbaredienstverplichting" gedefinieerd als „door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren".

36 Volgens artikel 2, onder b), van verordening nr. 1370/2007 is een „bevoegde instantie" in de zin van die verordening een „overheid of groepering van overheden van één of meer lidstaten die bevoegd [is] om op te treden in het openbaar personenvervoer in een bepaald geografisch gebied, of elke andere entiteit die over deze bevoegdheid beschikt".

37 Bovendien volgt uit artikel 3 van deze verordening dat de openbaredienstverplichtingen ofwel het voorwerp kunnen uitmaken van een openbaredienstcontract ofwel onderworpen zijn aan een algemene regel in de zin van artikel 2, onder l), van die verordening, te weten een regel die zonder onderscheid van toepassing is op gelijksoortige openbare personenvervoersdiensten in een bepaald geografisch gebied.

38 In casu staat het aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen, om uit te maken of de verplichting van § 34 ÜTS voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007.

39 Niettemin blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt allereerst dat deze verplichting voortvloeit uit een wettelijke bepaling. Bijgevolg mag worden aangenomen dat die verplichting wordt omschreven of vastgesteld door een overheid van een lidstaat die bevoegd is om op te treden in het openbaar personenvervoer, dat wil zeggen door een „bevoegde instantie" in de zin van artikel 2, onder b) en e), van verordening nr. 1370/2007, en dat die verplichting wordt vastgesteld door middel van een „algemene regel" in de zin van artikel 2, onder l), van die verordening.

40 Vervolgens volgt uit § 34 ÜTS dat iedere vervoerder die op het Estse grondgebied geregeld vervoer over de weg, over het water en per spoor aanbiedt, bepaalde categorieën passagiers gratis moet vervoeren, met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap. In haar schriftelijke opmerkingen wijst de Estse regering erop dat de in deze bepaling neergelegde verplichting wordt opgelegd met als doel om gezinnen met jonge kinderen en personen met een beperking in staat te stellen gebruik te maken van het openbaar vervoer door dat voor hen betaalbaarder en toegankelijker te maken. § 34 ÜTS weerspiegelt immers de bijzondere zorg die de Estse samenleving voor deze personen draagt.

41 Deze doelstelling behoort tot de belangrijkste doelstellingen van het witboek van de Commissie van 12 september 2001, die specifiek worden genoemd in overweging 4 van verordening nr. 1370/2007, waaronder het aanbieden van bepaalde tariefvoordelen aan sommige categorieën van gebruikers, zoals gepensioneerden. De in deze bepaling neergelegde verplichting lijkt dus te zijn omschreven met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer.

42 Ten slotte merkt de verwijzende rechter op dat het weinig waarschijnlijk is dat een onderneming deze verplichting zonder tegenprestatie op zich zou nemen indien zij zich door haar eigen commerciële belangen zou laten leiden.

43 Onder voorbehoud van de definitieve beoordeling door de verwijzende rechter in het licht van alle relevante gegevens moet derhalve worden geoordeeld dat § 34 ÜTS – voor zover het elke onderneming die op het nationale grondgebied geregeld vervoer over de weg en per spoor aanbiedt, verplicht om bepaalde categorieën passagiers, met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap, gratis te vervoeren – een „openbaredienstverplichting" in de zin van artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007 oplegt.

44 Aan deze overweging wordt niet afgedaan door het argument van de Estse regering dat deze verordening niet van toepassing is op de exploitatie van routes waarbij er geen sprake is van openbaredienstcontracten.

45 Het volstaat immers om ten eerste op te merken dat artikel 1, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1370/2007 geen onderscheid maakt tussen openbaredienstverplichtingen naargelang van de wijze waarop zij zijn gedefinieerd.

46 Ten tweede volgt uit artikel 3 van verordening nr. 1370/2007, zoals in punt 37 van dit arrest is opgemerkt, dat deze verordening zowel van toepassing is op de openbaredienstverplichtingen uit hoofde van een openbaredienstcontract als op die welke bij algemene regels zijn opgelegd. Artikel 3, lid 2, heeft zelfs uitdrukkelijk betrekking op de bij algemene regels vastgelegde nationale maatregelen die maximumtarieven voor bepaalde categorieën passagiers vaststellen. Deze maatregelen omvatten de verplichting om passagiers gratis te vervoeren, zoals die van § 34 ÜTS.

47 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder e), van verordening nr. 1370/2007 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „openbaredienstverplichting" in die bepaling ook ziet op de in een nationale wettelijke regeling opgenomen verplichting voor ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld openbaar vervoer over de weg en per spoor aanbieden om bepaalde categorieën passagiers – met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap – gratis te vervoeren zonder daarvoor een overheidscompensatie te ontvangen.

Tweede vraag

48 Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter ten eerste in wezen te vernemen of artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1370/2007 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde instanties mogen uitsluiten dat aan ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld openbaar vervoer over de weg en per spoor aanbieden, een compensatie wordt toegekend voor de kosten die voortvloeien uit het uitvoeren van een openbaredienstverplichting. Voor het geval dat deze instanties de toekenning van een dergelijke compensatie kunnen uitsluiten, wenst de verwijzende rechter ten tweede van het Hof te vernemen onder welke voorwaarden zij van die mogelijkheid gebruik kunnen maken.

49 Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het eerste deel van deze vraag is gebaseerd op de veronderstelling dat verordening nr. 1370/2007 de bevoegde instanties verplicht om voor de uit de openbaredienstverplichtingen voortvloeiende lasten een compensatie toe te kennen.

50 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet eerst de juistheid van deze veronderstelling worden onderzocht.

51 Dienaangaande bepaalt artikel 3, lid 1, van deze verordening dat wanneer een bevoegde instantie besluit aan een bepaalde exploitant een exclusief recht en/of een compensatie, van welke aard ook, toe te kennen voor de naleving van openbaredienstverplichtingen, zij verplicht is een openbaredienstcontract te sluiten.

52 In deze bepaling is aldus het beginsel neergelegd dat de openbaredienstverplichtingen en de bijbehorende compensaties moeten worden vastgesteld in het kader van een openbaredienstcontract.

53 In afwijking van deze bepaling staat de eerste zin van artikel 3, lid 2, van deze verordening de vaststelling door middel van algemene regels toe van openbaredienstverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor alle of bepaalde categorieën passagiers.

54 Volgens de tweede zin van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007 verleent de bevoegde instantie de exploitanten van openbare diensten een compensatie voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen. Die compensatie moet worden toegekend op grond van de in de artikelen 4 en 6 en in de bijlage bij deze verordening opgenomen beginselen.

55 Uit het gebruik van de gebiedende formulering „de bevoegde instantie verleent" volgt dat deze bepaling voor de bevoegde instanties niet voorziet in louter een mogelijkheid, maar in een verplichting.

56 Deze uitlegging vindt steun in de context van deze bepaling. Artikel 1, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1370/2007 ziet immers op „de voorwaarden [...] waaronder de bevoegde instanties, wanneer zij een openbaredienstverplichting opleggen [...], aan exploitanten van openbare diensten een compensatie voor de kosten [...] verlenen". Artikel 2 bis, lid 2, van die verordening betreft specificaties inzake de openbaredienstverplichtingen en de „daaraan gekoppelde compensatie van het netto financiële effect".

57 Bovendien blijkt uit de ontwikkeling van de Unieregelgeving ter zake dat de verplichting om voor de uit de openbaredienstverplichtingen voortvloeiende lasten een compensatie toe te kennen is terug te voeren tot beschikking 65/271, waarvan artikel 6 bepaalde dat met ingang van 1 juli 1967 de lasten die voor de vervoersondernemers voortvloeien uit de toepassing op het personenvervoer van prijzen en vervoervoorwaarden die door een lidstaat ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd, volgens gemeenschappelijke methoden worden gecompenseerd.

58 Deze verplichting werd vervolgens in wezen overgenomen in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1191/69, die is ingetrokken bij en vervangen door verordening nr. 1370/2007.

59 Het is juist dat de inhoud van dat artikel 1 is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 tot wijziging van [verordening nr. 1191/69] (PB 1991, L 169, blz. 1). Het Hof heeft evenwel in wezen geoordeeld dat verordening nr. 1191/69, zoals gewijzigd, voorziet in de verlening van een compensatie voor de aan dergelijke openbaredienstverplichtingen verbonden lasten, die wordt bepaald overeenkomstig de bepalingen van deze verordening (zie in die zin arrest van 7 mei 2009, Antrop e.a., C-504/07, EU:C:2009:290, punt 21).

60 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt, heeft de Uniewetgever bovendien geen wijzigingen aangebracht aan artikel 9 van verordening nr. 1191/69, waaruit volgt dat de compensatie voor de lasten die voor de vervoersondernemingen voortvloeien uit de toepassing op het personenvervoer van prijzen en vervoervoorwaarden die ten behoeve van een of meer bepaalde bevolkingsgroepen worden opgelegd, op verzoek van die ondernemingen vanaf 1 januari 1971 verschuldigd was.

61 De uitlegging dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007 niet voorziet in louter een mogelijkheid, maar in een verplichting voor de bevoegde instanties om een compensatie te verlenen voor de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de in die bepaling bedoelde openbaredienstverplichtingen, wordt ook bevestigd door de doelstellingen van de Unieregelgeving ter zake.

62 In de eerste plaats blijkt immers uit de eerste tot en met derde overweging van beschikking 65/271 dat deze de verwezenlijking nastreefde van het doeleinde van het gemeenschappelijk vervoerbeleid – de dispariteiten opheffen die tot uiting komen wanneer de lidstaten aan de vervoersondernemingen verplichtingen opleggen die met het begrip openbare dienst zijn verbonden en de mededingingsvoorwaarden wezenlijk kunnen vervalsen – met name door maatregelen te nemen die strekken tot een billijke compensatie voor de lasten die voortvloeien uit de openbaredienstverplichtingen waarbij er sprake is van tariefverminderingen om sociale redenen.

63 De eerste tot en met derde en de dertiende overweging van verordening nr. 1191/69 geven in wezen aan dat deze verordening hetzelfde doel nastreefde.

64 Ook verordening nr. 1370/2007, die net zoals verordening nr. 1191/69 zowel werd vastgesteld op basis van Verdragsbepalingen met betrekking tot het gemeenschappelijk vervoerbeleid als op basis van bepalingen inzake staatssteun (arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punt 35), streeft deze doelstelling na.

65 In de overwegingen 2 en 3 van verordening nr. 1370/2007 wordt immers in herinnering gebracht dat, behoudens de afwijkingen waarin artikel 73 EG (thans artikel 93 VWEU) voorziet, de ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang op grond van artikel 86, lid 2, EG (thans artikel 106, lid 2, VWEU) onder de regels van het Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing van die regels de vervulling in feite of in rechte van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

66 Overweging 4 van deze verordening vermeldt met name ook de doelstelling om de ongelijkheden tussen vervoersondernemingen uit verschillende lidstaten weg te nemen, die wordt nagestreefd met het witboek van de Commissie „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” van 12 september 2001.

67 Hieruit volgt dat de Uniewetgever de doelstelling om die verschillen op te heffen voortdurend heeft nagestreefd.

68 De verwezenlijking van deze doelstelling vereist dat alle bevoegde instanties niet louter de mogelijkheid hebben om de kosten te compenseren die voortvloeien uit de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor bepaalde categorieën passagiers – wat zou kunnen leiden tot uiteenlopende voorwaarden voor de werking van de openbaarvervoermarkt binnen de Unie – maar worden verplicht om een dergelijke compensatie toe te kennen.

69 In de tweede plaats blijkt uit artikel 1, lid 1, eerste alinea, en overweging 4 van verordening nr. 1370/2007 dat een andere doelstelling erin bestaat om ervoor te zorgen dat, in vergelijking met een volledig vrije marktwerking, door gecontroleerde mededinging, onder meer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de personenvervoerdiensten van algemeen belang toenemen en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs.

70 De Uniewetgever heeft in overweging 34 van die verordening erkend dat bij het personenvervoer over land compensaties voor openbaredienstverlening noodzakelijk kunnen zijn om de beginselen en voorwaarden te creëren waaronder met openbare diensten belaste ondernemingen hun opdrachten kunnen uitvoeren.

71 Uit het voorgaande volgt dat verordening nr. 1370/2007 de bevoegde instanties verplicht om een compensatie te verlenen voor de uit de openbaredienstverplichtingen voortvloeiende lasten.

72 Vervolgens wordt in artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1370/2007 bepaald dat in openbaredienstcontracten en algemene regels vooraf op objectieve en transparante wijze wordt vastgesteld op basis van welke parameters de „eventuele" compensaties moeten wordt berekend.

73 Niets wijst er in dit verband op dat de Uniewetgever met die bepaling de bevoegde instanties heeft willen toestaan af te wijken van het in artikel 3, lid 2, van die verordening neergelegde beginsel van compensatie van het financiële effect van de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen.

74 Wat de uitdrukking „eventuele" in artikel 4, lid 1, onder b), i), van die verordening betreft, blijkt uit de context van die bepaling dat met deze uitdrukking wordt verwezen naar de in artikel 1, lid 1, tweede alinea, en artikel 3, lid 1, van deze verordening voorziene mogelijkheid voor de bevoegde instanties om er in het kader van een openbaredienstcontract voor te kiezen om de exploitanten naast of in plaats van exclusieve rechten een compensatie te verlenen als tegenprestatie voor het vervullen van openbaredienstverplichtingen.

75 Gelet op een en ander dient op het eerste onderdeel van de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1370/2007 aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde instanties verplicht zijn om aan ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld openbaar vervoer over de weg en per spoor aanbieden, een compensatie te verlenen voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van een bij algemene regel vastgestelde verplichting voor die ondernemingen om bepaalde categorieën passagiers, met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap, gratis te vervoeren.

76 Gelet op het antwoord op het eerste onderdeel van de tweede vraag, hoeft het tweede onderdeel van deze vraag niet te worden beantwoord.

Derde vraag

77 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen ten eerste te vernemen of artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten toestaat om algemene regels tot vaststelling van maximumtarieven voor andere dan de in deze bepaling genoemde categorieën passagiers uit te sluiten van het toepassingsgebied van deze verordening. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter ten tweede te vernemen of de in die bepaling en artikel 108 VWEU neergelegde verplichting tot aanmelding ook geldt voor algemene regels die van het toepassingsgebied van deze verordening zijn uitgesloten en die niet voorzien in het toekennen van een compensatie voor openbaredienstverlening.

78 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen, waarbij voor deze vragen een vermoeden van relevantie geldt. Wanneer de gestelde vraag betrekking heeft op de uitlegging of de geldigheid van een regel van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden, tenzij de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vraag (arrest van 5 mei 2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak),

79 Er zij opgemerkt dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 de lidstaten toestaat om algemene regels inzake financiële compensaties voor openbaredienstverplichtingen waarbij maximumtarieven voor scholieren, studenten, leerlingen en personen met verminderde mobiliteit worden vastgesteld, uit te sluiten van het toepassingsgebied van die verordening. Een dergelijke uitsluiting is dus niet automatisch, maar veronderstelt dat de lidstaten stappen ondernemen.

80 In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Republiek Estland geen gebruik heeft gemaakt van de in die bepaling geboden mogelijkheid om bepaalde algemene regels voor financiële compensaties voor openbaredienstverplichtingen uit te sluiten van het toepassingsgebied van verordening nr. 1370/2007.

81 De derde vraag is dus duidelijk hypothetisch van aard. Deze vraag is dan ook niet-ontvankelijk.

Vierde vraag

82 Uit de bewoordingen zelf van de vierde vraag blijkt dat deze slechts wordt gesteld voor het geval verordening nr. 1370/2007 niet van toepassing is op het hoofdgeding.

83 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Vijfde vraag

84 Met zijn vijfde vraag vraagt de verwijzende rechter het Hof in wezen aan welke voorwaarden het verstrekken van een compensatie voor openbaredienstverlening moet voldoen om te stroken met de staatssteunregels van de Unie. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter in het bijzonder wenst te vernemen of het door de vervoerder vanwege het naleven van een openbaredienstverplichting mislopen van inkomsten uit de verkoop van vervoerbewijzen een geschikte grondslag vormt om de kosten voor de uitvoering van die verplichting te berekenen die in aanmerking moeten worden genomen om het bedrag van deze compensatie vast te stellen.

85 Volgens artikel 1, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1370/2007 heeft deze tot doel vast te stellen op welke manier instanties die bevoegd zijn voor het openbaar personenvervoer met inachtneming van de Unieregels kunnen optreden.

86 Hieruit volgt dat verordening nr. 1370/2007 – net als verordening nr. 1191/69, die is ingetrokken bij en vervangen door verordening nr. 1370/2007 – een regeling bevat waaraan de lidstaten zich moeten houden wanneer zij openbaredienstverplichtingen willen opleggen aan ondernemingen voor openbaar vervoer over de weg (zie naar analogie arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punten 43-53).

87 Zoals blijkt uit artikel 9, lid 1, en overweging 35 van verordening nr. 1370/2007, zijn de overeenkomstig die verordening verstrekte compensaties voor de openbaredienstverlening voor de exploitatie van openbare personenvervoersdiensten of voor de nettokosten van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen verenigbaar met de interne markt. De meldingsplicht van artikel 108, lid 3, VWEU is niet van toepassing op deze compensaties.

88 Met betrekking tot compensaties voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor bepaalde categorieën passagiers bepaalt artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007 dat deze compensaties worden toegekend op grond van de in de artikelen 4 en 6 en in de bijlage opgenomen beginselen op een zodanige wijze dat overcompensatie wordt voorkomen.

89 Uit punt 2 van de bijlage bij deze verordening volgt dat een compensatie niet hoger mag zijn dan het netto-financiële effect van de som van de positieve of negatieve effecten van de nakoming van de openbaredienstverplichting op de kosten en ontvangsten van een exploitant van openbare diensten. De effecten worden beoordeeld door de situatie waarin de openbaredienstverplichting wordt vervuld, te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld.

90 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in wezen heeft opgemerkt, weerspiegelt het mislopen van inkomsten uit de verkoop van vervoerbewijzen niet noodzakelijkerwijs het effect van de nakoming van de verplichting om bepaalde passagiers gratis te vervoeren op de kosten en ontvangsten van de exploitant van openbare diensten. Het vervoer van deze passagiers ontneemt de betrokken vervoersonderneming namelijk enkel de mogelijkheid om passagiers te vervoeren die wel een vervoerbewijs moeten kopen, wanneer er voor laatstgenoemde passagiers geen plaats meer is. Bovendien kunnen de extra kosten die de aanwezigheid van buspassagiers die gratis moeten worden vervoerd met zich meebrengen, verwaarloosbaar zijn.

91 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen, om het netto-financiële effect na te gaan van de nakoming van de in § 34 ÜTS neergelegde verplichting op de kosten en ontvangsten van verzoekster in het hoofdgeding en om zich ervan te vergewissen dat de compensatie niet meer bedraagt dan het desbetreffende bedrag.

92 Gelet op een en ander moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1370/2007 en punt 2 van de bijlage bij die verordening aldus moeten worden uitgelegd dat compensaties voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor bepaalde categorieën passagiers, op grond van de in de artikelen 4 en 6 en in de bijlage opgenomen beginselen op een zodanige wijze moeten worden toegekend dat overcompensatie wordt voorkomen. Een compensatie mag niet hoger zijn dan het netto-financiële effect van de som van de positieve of negatieve effecten van de nakoming van de openbaredienstverplichting op de kosten en ontvangsten van een exploitant van

openbare diensten, welke effecten worden beoordeeld door de situatie waarin de openbaredienstverplichting wordt vervuld te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld.

Kosten

93 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, onder e), van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016,**

   moet aldus worden uitgelegd dat:

   het begrip „openbaredienstverplichting” in die bepaling ook ziet op de in een nationale wettelijke regeling opgenomen verplichting voor ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld openbaar vervoer over de weg en per spoor aanbieden om bepaalde categorieën passagiers – met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap – gratis te vervoeren zonder daarvoor een overheidscompensatie te ontvangen.

2) **Artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 1, onder b), i), van verordening nr. 1370/2007, zoals gewijzigd bij verordening 2016/2338,**

   moeten aldus worden uitgelegd dat:

   de bevoegde instanties verplicht zijn om aan ondernemingen die op het grondgebied van de betrokken lidstaat geregeld openbaar vervoer over de weg en per spoor aanbieden, een compensatie te verlenen voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van een bij algemene regel vastgestelde verplichting voor die ondernemingen om bepaalde categorieën passagiers, met name kinderen die nog niet leerplichtig zijn en bepaalde categorieën personen met een handicap, gratis te vervoeren.

3) **Artikel 3, lid 2, van en punt 2 van de bijlage bij verordening nr. 1370/2007, zoals gewijzigd bij verordening 2016/2338,**

   moeten aldus worden uitgelegd dat:

   compensaties voor het netto-financiële effect – positief of negatief – op de kosten en opbrengsten voor de naleving van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor bepaalde

categorieën passagiers, op grond van de in de artikelen 4 en 6 en in de bijlage opgenomen beginselen op een zodanige wijze moeten worden toegekend dat overcompensatie wordt voorkomen. Een compensatie mag niet hoger zijn dan het netto-financiële effect van de som van de positieve of negatieve effecten van de nakoming van de openbaredienstverplichting op de kosten en ontvangsten van een exploitant van openbare diensten, welke effecten worden beoordeeld door de situatie waarin de openbaredienstverplichting wordt vervuld te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld.

ondertekeningen