Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 8 september 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 1370/2007 – Kollektivtrafik på järnväg och väg – Allmänna bestämmelser som föreskriver en skyldighet att transportera vissa grupper av passagerare gratis – Skyldighet för den behöriga myndigheten att bevilja kollektivtrafikföretaget ersättning för allmän trafikplikt – Beräkningsmetod”

I mål C-614/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland), genom beslut av den 18 november 2020, som inkom till domstolen den 18 november 2020, i målet

AS Lux Express Estonia AS

mot

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent) samt domarna P. G. Xuereb och A. Kumin,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– AS Lux Express Estonia AS genom C. Ginter, K. Härginen och A. Jõks, vandeadvokaadid,

– Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom K. Toomus och C. Vrignon, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: estniska.

och efter att den 10 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 108 FEUF samt artiklarna 2 e, 3.2, 3.3 och 4.1 b i) i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 (EUT L 354, 2016, s. 22) (nedan kallad förordning nr 1370/2007).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Lux Express Estonia AS och Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ekonomi- och kommunikationsministeriet, Estland) angående ministeriets beslut att inte ersätta den skada som bolaget påstår sig ha lidit på grund av att ha fullgjort skyldigheten enligt estnisk rätt att kostnadsfritt och utan kompensation från den estniska staten transportera vissa kategorier av passagerare.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Beslut 65/271/EEG

3 Första, andra och tredje skälen i rådets beslut 65/271/EEG av den 13 maj 1965 om harmonisering av vissa bestämmelser som inverkar på konkurrensen vad gäller transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT 88, 1965, s. 1500; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 40) hade följande lydelse:

”Ett av målen med den gemensamma transportpolitiken skall vara att undanröja skillnader som riskerar att orsaka en betydande snedvridning av konkurrensen inom transportsektorn. …

Skillnader är särskilt vanliga i fråga om beskattning, statliga ingrepp i transportsektorn och social lagstiftning.

Följande åtgärder bör därför vidtas:

…

– Beträffande statliga ingrepp inom transportsektorn: en så långtgående nedskärning som möjligt av de förpliktelser som omfattas av den allmänna trafikplikten, tillhandahållande av en rimlig ersättning för de ekonomiska bördor som följer av denna förpliktelse i de delar den skall upprätthållas eller där den medför avgiftssänkningar motiverade av sociala hänsynstaganden, en normalisering av järnvägsföretagens redovisning och ett förverkligande av dessa företags ekonomiska självständighet, samt fastställande av stödordningar som tar hänsyn till transportsektorns särdrag.

…”

4 I artikel 6 i nämnda beslut angavs följande:

”Från och med den 1 juli 1967 skall en ersättning som fastställs enligt ett gemensamt förfarande betalas ut för de ekonomiska bördor som för transportföretagen är en följd av att en medlemsstat tillämpar transportpriser och transportvillkor inom persontransporter till förmån för en eller flera särskilda befolkningsgrupper.”

Förordning nr (EEG) 1191/69

5 Första, andra, tredje och trettonde skälen i rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 156, 1969, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64) hade följande lydelse:

”Ett av målen för den gemensamma transportpolitiken är att undanröja sådana skillnader som kan orsaka avsevärd snedvridning av de grundläggande transportvillkor som är utmärkande för ett system där medlemsstaterna ålägger transportföretag att utföra tjänster åt allmänheten.

Därför är det nödvändigt att upphäva sådan allmän trafikplikt som avses i denna förordning; det är dock i vissa fall väsentligt att bibehålla en sådan skyldighet för att trygga tillgången till nödvändiga transporter; transportkapaciteten skall därvid bedömas mot bakgrund av tillgång och efterfrågan inom transportbranschen och mot bakgrund av de samhälleliga behoven.

Avvecklingsåtgärderna skall inte omfatta taxor och villkor som i en eller flera resandekategoriers intresse har fastställts för företag som bedriver persontransporter.

…

Vidare föreskrivs i artikel 6 i [beslut 65/271] att medlemsstaterna skall utbetala ersättning för kostnader som drabbar persontransporter på grund av taxor och villkor som beslutats i en eller flera resandekategoriers intresse: …”

6 Artikel 1 i denna förordning hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall upphäva alla skyldigheter som innefattas i begreppet ’allmän trafikplikt’ som det definieras i denna förordning och som gällt för transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar.

2. Skyldigheterna får dock bibehållas i den utsträckning de är nödvändiga för att säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning.

3. Punkt 1 skall, såvitt avses persontransporter, inte tillämpas på taxor och villkor som har beslutats av en medlemsstat i en eller flera resandekategoriers intresse.

4. Transportföretag, som drabbas av kostnader med anledning av att i punkt 2 nämnda skyldigheter bibehålls eller med anledning av att sådana taxor och villkor som avses i punkt 3 gäller, skall kompenseras härför genom ersättning i enlighet med gemensamma, i denna förordning fastställda rutiner.”

7 Artikel 9 i nämnda förordning hade följande lydelse:

”1. Ersättning för ekonomisk nackdel som drabbat ett företag på grund av skyldigheten att tillämpa taxor för persontransporter med hänsyn till vissa resandekategorier skall framräknas i enlighet med de i artikel 11–13 fastställda gemensamma metoderna.

2. Ersättning skall utgå från och med den 1 januari 1971.

…”

Förordning nr 1370/2007

8 Skälen 2–4, 34 och 35 i förordning nr 1370/2007 har följande lydelse:

”(2) Enligt artikel 86.2 i fördraget ska företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

(3) Artikel 73 i fördraget är *lex specialis* i förhållande till artikel 86.2. Artikeln innehåller bestämmelser om ersättning för allmän trafikplikt inom sektorn för landtransporter.

(4) De viktigaste målen enligt kommissionens vitbok av den 12 september 2001, ’Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden’, är att sörja för säkra, effektiva och högkvalitativa persontransporter tack vare en reglerad konkurrens, och samtidigt garantera insyn och effektivitet när det gäller kollektivtrafiken, med beaktande av sociala faktorer, miljöfaktorer och faktorer som rör regional utveckling eller att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, som t.ex. pensionärer, och att undanröja sådana skillnader mellan olika medlemsstaters transportföretag som kan medföra betydande snedvridning av konkurrensen.

…

(34) Ersättning för allmännyttiga tjänster inom sektorn för landbaserad kollektivtrafik kan vara nödvändig för att de berörda företagen ska kunna bedriva trafiken på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Sådan ersättning kan enligt artikel 73 i fördraget på vissa villkor vara förenlig med fördraget. För det första måste ersättningen syfta till att säkerställa tillhandahållandet av tjänster som verkligen är tjänster av allmänt intresse i den mening som avses i fördraget. För det andra, för att undvika en oskälig snedvridning av konkurrensen, får ersättningen inte överstiga det belopp som krävs för att täcka nettokostnaderna för fullgörandet av den allmänna trafikplikten, med hänsyn till företagets inkomster i samband med detta och en rimlig vinst.

(35) Den ersättning som de behöriga myndigheterna beviljar i enlighet med bestämmelserna i förordningen kan därför undantas från kravet på förhandsanmälan enligt artikel 88.3 i fördraget.”

9 Artikel 1 i denna förordning har följande lydelse:

”1. Syftet med denna förordning är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

I denna förordning fastställs därför på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader och/eller beviljar ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.

2. Denna förordning är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårburna transportsätt, och på väg, utom trafik som i första hand bedrivs på grund av sitt historiska intresse eller sitt turistvärde. Medlemsstaterna får tillämpa denna förordning på kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten, utan att det påverkar tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) [(EGT L 364, 1992, s. 1: svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203)].

…”

10 I artikel 2 i förordning nr 1370/2007 föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

a) *kollektivtrafik*: persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

b) *behörig myndighet*: en eller flera medlemsstaters offentliga organ, eller grupp av offentliga organ, med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område, eller ett organ som tillerkänts sådan behörighet.

…

e) *allmän trafikplikt*: krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

…

l) *allmän bestämmelse*: åtgärd som utan diskriminering tillämpas på alla kollektivtrafiktjänster av samma slag inom ett givet geografiskt område som en behörig myndighet ansvarar för.

…”

11 I artikel 2a.2 i denna förordning föreskrivs följande:

”Specifikationerna för den allmänna trafikplikten och den dithörande ersättningen för den ekonomiska nettoeffekten av den allmänna trafikplikten ska medföra

a) att målen med politiken på kollektivtrafikområdet uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, och

b) att tillhandahållandet av kollektivtrafiken understöds ekonomiskt i enlighet med de krav som fastställts i politiken på kollektivtrafikområdet på lång sikt.”

12 Artikel 3 i förordningen har följande lydelse:

”1. När en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag som den själv valt ensamrätt och/eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

2. Om den allmänna trafikplikten avser att fastställa högsta taxa för samtliga passagerare eller för vissa grupper av passagerare kan den också, genom avvikelse från punkt 1, omfattas av allmänna bestämmelser. Den behöriga myndigheten ska i enlighet med principerna i artiklarna 4 och 6 och i bilagan ersätta kollektivtrafikföretagen för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser, på ett sådant sätt att alltför höga ersättningar undviks. Detta ska gälla oaktat behöriga myndigheters rätt att i avtal om allmän trafik integrera allmän trafikplikt med fastställda högsta taxor.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artiklarna 73, 86, 87 och 88 i fördraget får medlemsstaterna från denna förordnings tillämpningsområde undanta allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning för allmän trafikplikt som fastställer högsta tillåtna taxor för elever, studenter och personer med nedsatt rörlighet. Underrättelse om dessa allmänna bestämmelser ska ske i enlighet med artikel 88 i fördraget. Varje sådan underrättelse ska innehålla fullständiga upplysningar om åtgärden och särskilt uppgifter om beräkningsmetoden.”

13 I artikel 4.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”I avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser ska

…

b) i förväg och på ett objektivt och öppet sätt fastställas
   i de parametrar som ska användas för att beräkna den eventuella ersättningen, och
   ii den eventuella ensamrättens art och omfattning på ett sätt som förhindrar alltför höga ersättningar.

…”

14 Artikel 6.1 i förordning nr 1370/2007 har följande lydelse:

”Oberoende av hur avtalet har tilldelats ska all ersättning enligt en allmän bestämmelse eller enligt ett avtal om allmän trafik överensstämma med bestämmelserna i artikel 4. Dessutom ska all slags ersättning knuten till ett avtal om allmän trafik som inte har tilldelats i enlighet med artikel 5.1, 5.3 eller 5.3b eller knuten till en allmän bestämmelse också överensstämma med bestämmelserna i bilagan.”

15 I artikel 9.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Ersättning för allmän trafik som utbetalas i enlighet med denna förordning för drift av kollektivtrafik eller uppfyllande av taxevillkor som fastställts i allmänna bestämmelser, ska vara förenlig med den gemensamma marknaden. Sådan ersättning ska vara undantagen från kravet på förhandsanmälan enligt artikel 88.3 i fördraget.”

16 Artikel 10.1 i förordningen stadgar följande:

”Förordning [nr 1191/69] ska upphöra att gälla. …”

17 I bilagan till förordning nr 1370/2007, med rubriken ”Regler tillämpliga på ersättning i de fall som anges i artikel 6.1”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Ersättningen får inte överstiga ett belopp som motsvarar den ekonomiska nettoeffekten som motsvarar summan av de verkningar, positiva som negativa, som fullgörandet av den allmänna trafikplikten får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Verkningarna ska bedömas genom att man jämför situationen med uppfylld trafikplikt med den situation som skulle ha förelegat om trafikplikten inte hade varit uppfylld. …”

Estnisk rätt

18 I artikel 34 i ühistranspordiseadus (lagen om kollektivtrafik) av den 1 oktober 2015 (RT I 2015, 2), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad ÜTS), föreskrivs följande:

”Alla transportörer som inom landet bedriver reguljär linjetrafik på väg, vattenväg och järnväg ska utan kostnad transportera barn som den 1 oktober under innevarande läsår ännu inte fyllt sju år samt barn vilkas skolplikt har senarelagts, personer upp till 16 års ålder med funktionshinder, personer från 16 års ålder och uppåt med gravt funktionshinder samt personer med betydande synnedsättning liksom ledsagare för en person med grav eller betydande synnedsättning och ledarhund eller assistanshund för en person med funktionshinder. För kostnadsfri transport av dessa personkategorier erhåller transportören inte någon ersättning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Eesti Buss OÜ och Lux Express Estonia är privata företag som tillhandahåller kommersiell linjetrafik på väg i Estland. Den 5 juni 2019 begärde de ersättning hos ekonomi- och infrastrukturministern (Estland) med ett belopp på sammanlagt 537 219 euro för utebliven vinst som de påstod sig ha lidit under år 2018 på grund av skyldigheten enligt artikel 34 ÜTS att kostnadsfritt, utan ersättning från staten, transportera vissa passagerarkategorier inom ramen för tillhandahållandet av kommersiell linjetrafik i Estland.

20 Ekonomi- och infrastrukturministern avslog begäran den 10 juli 2019 med motiveringen att enligt artikel 34 ÜTS erhåller transportören inte någon ersättning för kostnadsfri transport av passagerare.

21 Den 29 juli 2019 slogs Eesti Buss samman med Lux Express Estonia och avregistrerades från handelsregistret.

22 Den 12 augusti 2019 väckte Lux Express Estonia talan vid den hänskjutande domstolen, Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn, Estland), och yrkade att Republiken Estland skulle förpliktas att betala 851 960 euro i ersättning, vilket motsvarade värdet av den uteblivna vinst som bolaget ansåg sig ha lidit till följd av tillämpningen av artikel 34 ÜTS under perioden från den 1 januari 2018 till den 31 juli 2019, jämte dröjsmålsränta. Lux Express Estonia utvidgade sin talan till att även omfatta den uteblivna vinst som bolaget påstod sig ha lidit under perioden från den 1 januari 2016 till den 31 januari 2020, det vill säga 2 061 781 euro, jämte dröjsmålsränta.

23 Lux Express Estonia gjorde bland annat gällande att den skyldighet som föreskrivs i artikel 34 ÜTS utgör en allmän trafikplikt i den mening som avses i artikel 2 e i förordning nr 1370/2007. Det följer emellertid av artikel 1.1 i denna förordning att medlemsstaterna ska bevilja kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader som motprestation för fullgörandet av allmän trafikplikt. Eftersom artikel 34 ÜTS förbjuder betalning av ersättning för fullgörandet av en sådan skyldighet, strider den mot nämnda förordning. Den omständigheten att Republiken Estland inte i förväg har anmält denna bestämmelse till kommissionen i enlighet med artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 och artikel 108 FEUF utesluter inte att en ersättning beviljas. Lux Express Estonia har även gjort gällande att om förordning nr 1370/2007 inte skulle anses tillämplig i det nationella målet, ska bolaget beviljas ersättning med stöd av proportionalitetsprincipen och artiklarna 16, 17, 41 och 51 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

24 Ekonomi- och kommunikationsministeriet har gjort gällande att förordning nr 1370/2007 inte är tillämplig i det nationella målet, eftersom Lux Express Estonia inte har ingått avtal om allmän trafikplikt med en behörig myndighet utan driver kommersiella linjer. Enligt artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 är det dessutom möjligt att från förordningens tillämpningsområde utesluta situationer där det i en allmän bestämmelse fastställs den högsta taxan för vissa grupper av passagerare. Eftersom ingen ersättning har beviljats finns det inte heller någon anledning att informera kommissionen om detta. Ekonomi- och kommunikationsministeriet har vidare anfört att även om det antas att den skyldighet som anges i artikel 34 i ÜTS utgör en allmän trafikplikt i den mening som avses i förordningen, medför förordningen inte någon skyldighet att bevilja transportören ersättning. Bestämmelserna i EUF-fördraget föreskriver inte heller något krav på att bevilja statligt stöd. De tjänster som Lux Express Estonia tillhandahåller är ekonomiskt lönsamma även utan ersättning.

25 Den hänskjutande domstolen har angett att Lux Express Estonia bedriver verksamhet i form av kommersiella transporttjänster med buss med stöd av en gemenskapslicens och att bolaget inte har ingått något avtal om allmän trafikplikt med nationella eller lokala myndigheter. Detta bolag erhåller inte någon ersättning från allmänna medel för driftskostnader som dessa tjänster föranleder.

26 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida de faktiska omständigheterna i det nationella målet omfattas av förordning nr 1370/2007. Nämnda domstol har i detta avseende påpekat att Lux Express Estonia tillhandahåller en persontransporttjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 2 a i denna förordning, eftersom det föreligger ett allmänintresse av att en reguljär linjetrafik med buss säkerställs mellan olika städer i Estland och att denna tjänst säkerställer den fria rörligheten för personer. När en behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 2 b i nämnda förordning, inte har ingått något avtal om allmän trafikplikt med ett transportföretag utan genom lag har infört en skyldighet för transportföretag

som bedriver linjetrafik på det nationella territoriet att kostnadsfritt transportera vissa kategorier av passagerare, uppkommer under dessa omständigheter frågan huruvida nämnda skyldighet kan kvalificeras som ”allmän trafikplikt” i den mening som avses i artikel 2 e i samma förordning.

27 Enligt den hänskjutande domstolen kan ÜTS anses vara en allmän bestämmelse i den mening som avses i artikel 2 l och artikel 3.2 i förordning nr 1370/2007 och förordningen är följaktligen tillämplig i det nationella målet. I artikel 34 ÜTS föreskrivs nämligen en högsta avgift (kostnadsfri transport) för vissa kategorier av passagerare. Att en sådan högsta taxa fastställs i en allmän bestämmelse skulle, enligt artikel 3.2 i förordningen, kunna utgöra en allmän trafikplikt. Genom att ge vissa kategorier av passagerare rätt till gratis transport syftar artikel 34 ÜTS till att resenärerna ska få tillgång till en sådan billigare tjänst som avses i artikel 1.1 i samma förordning. Det är för övrigt inte troligt att ett företag som tar hänsyn till sitt eget kommersiella intresse skulle tillhandahålla dessa resenärer gratis transporttjänster utan ingripande av offentliga myndigheter.

28 För det fall förordning nr 1370/2007 är tillämplig i det nationella målet, vill den hänskjutande domstolen för det andra få klarhet i huruvida en medlemsstat kan neka att bevilja ersättning till transportföretaget för de kostnader som följer av allmän trafikplikt. Det följer av artikel 3.2 andra meningen i denna förordning att den behöriga myndigheten ska ersätta transportören för uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser. Det är även möjligt att av artikel 1.1 andra stycket och artikel 4.1 b i) i nämnda förordning sluta sig till att den behöriga myndigheten, när den ålägger transportören allmän trafikplikt, ska föreskriva en ersättning för fullgörandet av denna skyldighet. I sistnämnda bestämmelse hänvisas emellertid även till möjligheten att inte bevilja någon ersättning.

29 Den hänskjutande domstolen vill för det tredje få klarhet i huruvida artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 gör det möjligt att från förordningens tillämpningsområde utesluta inte bara allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning för allmän trafikplikt som fastställer högsta taxa för elever, studerande, lärlingar och personer med nedsatt rörlighet, utan även allmänna bestämmelser om fastställande av högsta taxa för andra personkategorier än dem som avses i denna bestämmelse, såsom barn i förskoleåldern, personer upp till 16 års ålder med funktionshinder, personer från 16 års ålder och uppåt med gravt funktionshinder samt personer med betydande synnedsättning liksom ledsagare för en person med grav eller betydande synnedsättning och ledarhund eller assistanshund för en person med funktionshinder vilka avses i artikel 34 ÜTS. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida den anmälningsskyldighet som avses i artiklarna 3.3 och 108 FEUF är tillämplig i situationer där det i de allmänna bestämmelserna om fastställande av högsta taxa inte föreskrivs att ersättning ska beviljas transportföretag som ålagts allmän trafikplikt, eftersom det i dessa situationer inte finns någon risk för att statligt stöd beviljas.

30 För det fall domstolen skulle anse att förordning nr 1370/2007 inte är tillämplig i det nationella målet, vill den hänskjutande domstolen för det fjärde få klarhet i huruvida en skyldighet att ge transportföretagen ersättning som motprestation för fullgörande av den skyldighet som föreskrivs i artikel 34 i ÜTS följer av en annan unionsrättsakt, såsom stadgan.

31 För det fall nämnda domstol beslutar att bevilja Lux Express Estonia en sådan ersättning vill samma domstol för det femte få klarhet i vilka villkor den ska uppfylla vid fastställandet av ersättningsbeloppet för att ersättningen inte ska strida mot bestämmelserna om statligt stöd. Den hänskjutande domstolen anser att eftersom det står Lux Express Estonia fritt att fastställa biljettpriset och de linjer som trafikeras i Estland är föga konkurrenskraftiga, kan utebliven vinst på biljettförsäljningen eventuellt inte anses utgöra en lämplig grund för att beräkna kostnaderna

för att fullgöra den skyldighet som föreskrivs i artikel 34 i ÜTS. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida den, för att undvika alltför höga ersättningar vid denna beräkning, skulle kunna tillämpa bestämmelserna i bilagan till denna förordning analogt även om förordning nr 1370/2007 inte är tillämplig i det nationella målet.

32 Mot denna bakgrund beslutade Tallinna Halduskohus (Förvaltningsdomstolen i Tallinn) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska den omständigheten att alla privata företag, som inom landet i kommersiellt syfte bedriver persontransporter i linjetrafik på väg, vattenväg och järnväg, åläggs samma skyldighet att kostnadsfritt transportera passagerare inom en viss grupp (barn i förskoleåldern, personer upp till 16 års ålder med funktionshinder, personer från 16 års ålder och uppåt med gravt funktionshinder samt personer med betydande synnedsättning liksom ledsagare för en person med grav eller betydande synnedsättning och ledarhund eller assistanshund för en person med funktionshinder) behandlas som åläggande av en allmän trafikplikt i den mening som avses i artiklarna 2 e och 3.2 i förordning … nr 1370/2007

2) För det fall att detta utgör en allmän trafikplikt i den mening som avses i förordning nr 1370/2007 har då en medlemsstat i enlighet med artikel 4.1 b i) i förordning nr 1370/2007 rätt att genom nationell lag utesluta ersättning till transportören för uppfyllandet av en sådan skyldighet?

Vilka kriterier är tillämpliga för det fall en medlemsstat har rätt att utesluta ersättning till transportören?

3) Är det enligt artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 tillåtet att undanta allmänna bestämmelser om fastställande av högsta tillåtna taxor för andra grupper än de som anges i denna bestämmelse från tillämpningsområdet för förordningen?

Gäller skyldigheten att underrätta Europeiska kommissionen enligt artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt även om det inte i de allmänna bestämmelserna om fastställande av högsta tillåtna taxor stadgas om en ersättning till transportören?

4) Kan beviljandet av en ersättning grundas på en annan unionsrättsakt (såsom stadgan), om förordning nr 1370/2007 inte är tillämplig i förevarande fall?

5) Vilka kriterier måste vara uppfyllda för att den ersättning som i så fall ska beviljas transportören ska vara förenlig med bestämmelserna om statligt stöd?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 e i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att begreppet allmän trafikplikt i denna bestämmelse omfattar den skyldighet som åligger de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver reguljär linjetrafik på väg, vattenväg och järnväg, och som föreskrivs i artikel 34 ÜTS, att utan ersättning från staten transportera vissa grupper av passagerare gratis, bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder.

34 Det ska erinras om att enligt artikel 1.1 första stycket i förordning nr 1370/2007 är syftet med förordningen att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Det följer vidare av artikel 1.2 i denna förordning att förordningen är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårburna transportsätt, och på väg, utom trafik som i första hand bedrivs på grund av sitt historiska intresse eller sitt turistvärde. Från förordningens tillämpningsområde undantas bland annat kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten. Medlemsstaterna får emellertid tillämpa samma förordning på sistnämnda transportsätt. Det framgår inte av de handlingar som ingetts till domstolen att Republiken Estland ska ha utnyttjat denna möjlighet.

35 Begreppet allmän trafikplikt definieras i artikel 2 e i förordning nr 1370/2007 såsom ”krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor”.

36 Enligt artikel 2 b i förordning nr 1370/2007 är en ”behörig myndighet”, i den mening som avses i denna förordning, ”en eller flera medlemsstaters offentliga organ, eller grupp av offentliga organ, med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område, eller ett organ som tillerkänts sådan behörighet”.

37 Det följer vidare av artikel 3 i denna förordning att allmän trafikplikt kan komma till uttryck i antingen ett avtal om allmän trafik eller en allmän bestämmelse i den mening som avses i artikel 2 l i nämnda förordning, det vill säga en åtgärd som utan diskriminering tillämpas på alla kollektivtrafiktjänster av samma slag inom ett givet geografiskt område.

38 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att avgöra huruvida den skyldighet som föreskrivs i artikel 34 ÜTS uppfyller villkoren i artikel 2 e i förordning nr 1370/2007.

39 Det framgår emellertid av de uppgifter som domstolen förfogar över att denna skyldighet följer av en lagbestämmelse. Det kan följaktligen anses dels att nämnda skyldighet har definierats eller fastställts av en myndighet i en medlemsstat med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden, det vill säga av en ”behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2 b och e i förordning nr 1370/2007, dels att samma skyldighet har fastställts genom en ”allmän bestämmelse” i den mening som avses i artikel 2 l i denna förordning.

40 Det följer vidare av artikel 34 ÜTS att alla transportörer som inom landet bedriver reguljär linjetrafik på väg, vattenväg och järnväg ska transportera vissa grupper av passagerare gratis, bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder. Den estniska regeringen har i sitt skriftliga yttrande preciserat att den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse har införts i syfte att göra det möjligt för familjer med små barn och för personer med funktionshinder att använda kollektivtrafiken genom att göra den mer överkomlig och tillgänglig för dem. Artikel 34 ÜTS återspeglar nämligen den särskilda omtanke som det estniska samhället visa dessa personer.

41 Detta syfte ingår bland de huvudsakliga målen i kommissionens vitbok av den 12 september 2001, som särskilt avses i skäl 4 i förordning nr 1370/2007, däribland målet att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, såsom pensionärer. Skyldigheten i denna bestämmelse förefaller således ha definierats för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse.

42 Slutligen har den hänskjutande domstolen preciserat att det är föga troligt att ett företag skulle ha något eget kommersiellt intresse av att åta sig denna skyldighet.

43 Under dessa omständigheter finner domstolen, med förbehåll för den hänskjutande domstolens slutliga bedömning mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, att i den mån det i artikel 34 ÜTS föreskrivs en skyldighet för alla trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver reguljär linjetrafik på väg och järnväg att transportera vissa grupper av passagerare gratis, bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder, innebär detta en allmän trafikplikt i den mening som avses i artikel 2 b i förordning nr 1370/2007.

44 Denna slutsats påverkas inte av den estniska regeringens argument att denna förordning inte är tillämplig på linjetrafik som inte drivs inom ramen för avtal om allmän trafik.

45 Det räcker nämligen att påpeka att det i artikel 1.1 andra stycket i förordning nr 1370/2007 inte görs någon åtskillnad mellan olika typer av allmän trafikplikt beroende på hur de definieras.

46 För det andra framgår det, såsom har påpekats i punkt 37 ovan, av artikel 3 i förordning nr 1370/2007 att denna förordning är tillämplig såväl på allmän trafikplikt enligt ett avtal om allmän trafik som på allmän trafikplikt som föreskrivs i allmänna bestämmelser. Nämnda artikel 3 avser till och med uttryckligen, i punkt 2, nationella åtgärder som föreskrivs i allmänna bestämmelser och som fastställer högsta taxa för vissa grupper av passagerare. Sådana åtgärder innefattar skyldigheter att transportera passagerare gratis, såsom den som föreskrivs i artikel 34 i ÜTS.

47 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 2 e i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att begreppet allmän trafikplikt i denna bestämmelse omfattar den skyldighet som åligger de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver offentlig linjetrafik på väg och järnväg, och som föreskrivs i en nationell lagbestämmelse, att utan ersättning från staten transportera vissa grupper av passagerare gratis, bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder.

Den andra frågan

48 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för det fall den första frågan besvaras jakande. Genom denna fråga önskar nämnda domstol för det första få klarhet i huruvida artikel 4.1 b i) i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att den ger de behöriga myndigheterna rätt att inte bevilja de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver offentlig linjetrafik på väg och järnväg ersättning för ådragna kostnader som motprestation för fullgörandet av allmän trafikplikt. För det fall dessa myndigheter kan neka beviljande av en sådan kompensation, önskar den hänskjutande domstolen, för det andra, att EU-domstolen preciserar under vilka omständigheter de kan använda sig av denna möjlighet.

49 Det framgår av skälen till beslutet om hänskjutande att den första delen av frågan grundar sig på antagandet att förordning nr 1370/2007 ålägger de behöriga myndigheterna att bevilja ersättning för kostnader som följer av fullgörandet av allmän trafikplikt.

50 För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska EU-domstolen först pröva huruvida detta antagande är korrekt.

51 I detta avseende föreskrivs i artikel 3.1 i förordningen att när en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag som den själv valt ensamrätt och/eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

52 I denna bestämmelse uppställs således principen att allmän trafikplikt och därmed sammanhängande ersättningar ska fastställas inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

53 Om den allmänna trafikplikten avser att fastställa högsta taxa för samtliga passagerare eller för vissa grupper av passagerare kan den enligt första meningen i artikel 3.2 i förordningen, genom avvikelse från punkt 1, omfattas av allmänna bestämmelser.

54 Enligt artikel 3.2 andra meningen i förordning nr 1370/2007 ska den behöriga myndigheten ersätta kollektivtrafikföretagen för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser, på ett sådant sätt att alltför höga ersättningar undviks. Beviljandet av sådan ersättning ska ske i enlighet med principerna i artikel 4, artikel 6 och bilagan till denna förordning.

55 Det följer av användningen av den tvingande formuleringen ”den behöriga myndigheten ska” att det i denna bestämmelse föreskrivs en skyldighet för de behöriga myndigheterna och inte bara en möjlighet.

56 Denna tolkning stöds av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. Artikel 1.1 andra stycket i förordning nr 1370/2007 avser nämligen ”på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger … allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader”. Artikel 2a.2 i denna förordning rör specifikationerna för den allmänna trafikplikten och den dithörande ”ersättningen för den ekonomiska nettoeffekten”.

57 Det framgår dessutom av utvecklingen av unionens bestämmelser på området att skyldigheten att bevilja ersättning för kostnader som följer av allmän trafikplikt kan härledas ända till beslut 65/271, i vilket det i artikel 6 föreskrevs att från och med den 1 juli 1967 ska en ersättning som fastställs enligt ett gemensamt förfarande betalas ut för de ekonomiska bördor som för transportföretagen är en följd av att en medlemsstat tillämpar transportpriser och transportvillkor inom persontransporter till förmån för en eller flera särskilda befolkningsgrupper.

58 Denna skyldighet återgavs sedan i allt väsentligt i artikel 1.4 i förordning nr 1191/69, vilken har upphävts och ersatts av förordning nr 1370/2007.

59 Innehållet i den förstnämnda bestämmelsen har visserligen ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 1893/91 av den 20 juni 1991 om ändring av [förordning nr 1196/69] (EGT L 169, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 17). Domstolen har emellertid slagit fast att det i förordning nr 1191/69, i dess ändrade lydelse, föreskrivs att ersättning ska beviljas i enlighet med bestämmelserna i denna förordning för kostnader som uppkommer till följd av sådan allmän trafikplikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 2009, Antrop m.fl., C-504/07, EU:C:2009:290, punkt 21).

60 Såsom kommissionen har betonat i sitt skriftliga yttrande har unionslagstiftaren inte ändrat artikel 9 i förordning nr 1191/69, av vilken det framgår att ersättning för ekonomisk nackdel som drabbat ett företag på grund av skyldigheten att tillämpa taxor för persontransporter med hänsyn till vissa resandekategorier, på begäran, ska utgå från och med den 1 januari 1971.

61 Målen med unionslagstiftningen på området ger även stöd för en tolkning enligt vilken artikel 3.2 i förordning nr 1370/2007 inte endast innebär en möjlighet utan en skyldighet för de behöriga myndigheterna att bevilja ersättning för kostnader som har föranletts av fullgörandet av den allmänna trafikplikten som avses i denna bestämmelse.

62 Det framgår nämligen för det första av första, andra och tredje skälen i beslut 65/271 att syftet med detta beslut var att uppnå målet med den gemensamma transportpolitiken att undanröja skillnader som visar sig genom att medlemsstaterna ålägger transportföretag skyldigheter som är kopplade till begreppet allmän trafikplikt och som väsentligen kan snedvrida konkurrensvillkoren. Detta ska ske bland annat genom att åtgärder vidtas för att tillhandahålla en rimlig ersättning för de ekonomiska bördor som följer av den allmänna trafikplikten där den medför avgiftssänkningar motiverade av sociala hänsynstaganden.

63 I första, andra, tredje och trettonde skälen i förordning nr 1191/69 anges i huvudsak att syftet med förordningen var att uppnå samma mål.

64 Även förordning nr 1370/2007, som i likhet med förordning nr 1191/69 antogs på grundval av såväl fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken som bestämmelserna om statligt stöd (dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 35), eftersträvar detta mål.

65 I skälen 2 och 3 i förordning nr 1370/2007 erinras nämligen om att, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artikel 73 EG (nu artikel 93 FEUF), ska företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2 EG (nu artikel 106.2 FEUF) vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

66 I skäl 4 i denna förordning nämns även bland annat målet att undanröja skillnader mellan olika medlemsstaters transportföretag, vilket eftersträvas i kommissionens vitbok av den 12 september 2001, med rubriken ”Den gemensamma transportpolitiken fram till år 2010: Vägval inför framtiden”.

67 Härav följer att målet att undanröja dessa skillnader alltid har eftersträvats av unionslagstiftaren.

68 För att uppnå detta mål krävs emellertid en skyldighet för samtliga behöriga myndigheter att ersätta de kostnader som uppkommer i samband med fullgörandet av allmän trafikplikt som syftar till att fastställa högsta taxa för vissa kategorier av passagerare, och inte bara en möjlighet att bevilja en sådan ersättning, vilken skulle kunna ge upphov till olika villkor för hur marknaden för kollektivtrafik fungerar inom unionen.

69 För det andra tillkommer, såsom framgår av artikel 1.1 första stycket och skäl 4 i förordning nr 1370/2007, utöver nämnda syfte målsättningen att tack vare en reglerad konkurrens se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

70 Unionslagstiftaren har emellertid medgett i skäl 34 i samma förordning att ersättning för allmännyttiga tjänster inom sektorn för landbaserad kollektivtrafik kan vara nödvändig för att de berörda företagen ska kunna bedriva trafiken på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

71 Av det ovan anförda följer att förordning nr 1370/2007 ålägger de behöriga myndigheterna att bevilja ersättning för kostnader som följer av allmän trafikplikt.

72 Vad därefter gäller artikel 4.1 b i) i förordning nr 1370/2007 föreskrivs i denna bestämmelse att avtal om allmän trafik och allmänna bestämmelser i förväg och på ett objektivt och öppet sätt ska fastställa de parametrar som ska användas för att beräkna ”den eventuella” ersättningen.

73 Det finns inget som tyder på att unionslagstiftaren genom denna bestämmelse har haft för avsikt att tillåta de behöriga myndigheterna att avvika från principen i artikel 3.2 i förordningen om att utge kompensation för den ekonomiska effekt som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser.

74 När det gäller uttrycket ”den eventuella” i artikel 4.1 b i) i nämnda förordning, framgår det av det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår att uttrycket hänför sig till möjligheten för de behöriga myndigheterna, som föreskrivs i artikel 1.1 andra stycket och artikel 3.1 i samma förordning, att inom ramen för ett avtal om allmän trafik välja att, utöver eller i stället för ensamrätt, bevilja företag ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.

75 Mot denna bakgrund ska den första delen av den andra frågan besvaras på följande sätt. Artikel 3.2 och artikel 4.1 b i) i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna är skyldiga att bevilja de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver offentlig linjetrafik på väg och järnväg ersättning för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av en skyldighet för dessa företag, vilken fastställts i en allmän bestämmelse, att transportera vissa kategorier av personer – bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder – gratis.

76 Med hänsyn till svaret på den första delen av den andra frågan saknas anledning att besvara den andra delen av denna fråga.

Den tredje frågan

77 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att den tillåter medlemsstaterna att från förordningens tillämpningsområde undanta allmänna bestämmelser om fastställande av högsta tillåtna taxor för andra grupper av passagerare än dem som avses i denna bestämmelse. För det fall denna fråga besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen för det andra få klarhet i huruvida den anmälningsskyldighet som föreskrivs i nämnda bestämmelse och i artikel 108 FEUF även är tillämplig på allmänna bestämmelser som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde och som inte föreskriver någon ersättning för allmän trafikplikt.

78 Det ska härvidlag erinras om att det enligt EU-domstolens fasta praxis uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen, vilka presumeras vara relevanta. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att

meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen eller giltigheten av en unionsrättslig regel, såvida det inte är uppenbart att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts (dom av den 5 maj 2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

79 Det ska påpekas att enligt artikel 3.3 i förordning nr 1370/2007 får medlemsstaterna från denna förordnings tillämpningsområde undanta allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning för allmän trafikplikt som fastställer högsta tillåtna taxor för elever, studenter och personer med nedsatt rörlighet. Ett sådant undantag är således inte automatiskt utan förutsätter en aktiv åtgärd från medlemsstaternas sida.

80 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att Republiken Estland inte har vidtagit någon åtgärd för att utnyttja möjligheten enligt denna bestämmelse att utesluta vissa allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning som beviljas för allmän trafikplikt från tillämpningsområdet för förordning nr 1370/2007.

81 Den tredje frågan är således uppenbart hypotetisk. Denna fråga kan följaktligen inte tas upp till sakprövning.

Den fjärde frågan

82 Det framgår av själva lydelsen av den fjärde frågan att den endast har ställts för det fall förordning nr 1370/2007 inte är tillämplig i det nationella målet.

83 Med hänsyn till svaret på de två första frågorna saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

Den femte frågan

84 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i vilka villkor som ska vara uppfyllda för att beviljande av ersättning för allmän trafikplikt ska vara förenlig med unionsbestämmelserna om statligt stöd. Det framgår av skälen till beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen särskilt önskar få klarhet i huruvida utebliven vinst på biljettförsäljningen som transportören har utstått på grund av fullgörandet av en allmän trafikplikt, utgör en lämplig grund för att beräkna kostnaderna för att fullgöra denna skyldighet, vilka ska beaktas vid fastställandet av storleken på ersättningen.

85 Enligt artikel 1.1 första stycket i förordning nr 1370/2007 är syftet med denna förordning att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med unionslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik.

86 Av detta följer att förordning nr 1370/2007 – i likhet med förordning nr 1191/69 som den förstnämnda förordningen har upphävt och ersatt – inrättar ett system som medlemsstaterna är skyldiga att iaktta när de avser att ålägga företag som bedriver kollektivtrafik på väg en allmän trafikplikt (se analogt dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkterna 43–53).

87 Såsom framgår av artikel 9.1 och skäl 35 i förordning nr 1370/2007 ska ersättning för allmän trafikplikt som utbetalas för drift av kollektivtrafik eller uppfyllande av taxevillkor som fastställts i allmänna bestämmelser anses vara förenlig med den gemensamma marknaden. Sådan ersättning är undantagen från kravet på förhandsanmälan enligt artikel 108.3 FEUF.

88 Vad gäller kompensation för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser och som avser att fastställa högsta taxa för vissa grupper av passagerare, föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 1370/2007 att sådan kompensation ska beviljas i enlighet med principerna i artikel 4, artikel 6 och bilagan till denna förordning, på ett sådant sätt att alltför höga ersättningar undviks.

89 Enligt punkt 2 i bilagan till denna förordning får ersättningen inte överstiga ett belopp som motsvarar den ekonomiska nettoeffekten som motsvarar summan av de verkningar, positiva som negativa, som fullgörandet av den allmänna trafikplikten får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Verkningarna ska bedömas genom att man jämför situationen med uppfylld trafikplikt med den situation som skulle ha förelegat om trafikplikten inte hade varit uppfylld.

90 Såsom kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande motsvarar den uteblivna vinsten på biljettförsäljningen inte nödvändigtvis den verkan som fullgörandet av skyldigheten att transportera vissa passagerare gratis får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Transporten av dessa passagerare fråntar nämligen endast det berörda transportföretaget möjligheten att transportera betalande passagerare i de fall då det inte längre finns någon plats kvar för de sistnämnda passagerarna. De extra kostnader som ett företag åsamkas till följd av att det finns passagerare ombord på en buss som ska transporteras gratis kan dessutom visa sig vara försumbara.

91 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att kontrollera det belopp som motsvarar den ekonomiska nettoeffekten av att skyldigheten enligt artikel 34 ÜTS iakttas för sökandens kostnader och inkomster och att försäkra sig om att ersättningen inte överstiger detta belopp.

92 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan besvaras på följande sätt. Artikel 3.2 och punkt 2 i bilagan till förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att ersättning för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser och som avser att fastställa högsta taxa för vissa grupper av passagerare, ska beviljas i enlighet med principerna i artikel 4, artikel 6 och bilagan till denna förordning på ett sådant sätt att alltför höga ersättningar undviks. Ersättningen får inte överstiga ett belopp som motsvarar den ekonomiska nettoeffekten, som motsvarar summan av de verkningar, positiva som negativa, som fullgörandet av den allmänna trafikplikten får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Verkningarna ska bedömas genom att man jämför situationen med uppfylld trafikplikt med den situation som skulle ha förelegat om trafikplikten inte hade varit uppfylld.

Rättegångskostnader

93 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 2 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016**

   ska tolkas på följande sätt:

   Begreppet allmän trafikplikt i denna bestämmelse omfattar den skyldighet som åligger de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver offentlig linjetrafik på väg och järnväg, och som föreskrivs i en nationell lagbestämmelse, att utan ersättning från staten transportera vissa grupper av passagerare gratis, bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder.

2) **Artiklarna 3.2 och 4.1 b i) i förordning nr 1370/2007, i dess lydelse enligt förordning nr 2016/2338,**

   ska tolkas på följande sätt:

   De behöriga myndigheterna är skyldiga att bevilja de trafikföretag som i den berörda medlemsstaten bedriver offentlig linjetrafik på väg och järnväg ersättning för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av en skyldighet för dessa företag, vilken fastställts i en allmän bestämmelse, att transportera vissa kategorier av personer – bland annat barn i förskoleåldern och vissa kategorier av personer med funktionshinder – gratis.

3) **Artikel 3.2 och punkt 2 i bilagan till förordning nr 1370/2007, i dess lydelse enligt förordning nr 2016/2338,**

   ska tolkas på följande sätt:

   Ersättning för den ekonomiska nettoeffekten, positiv eller negativ, på de kostnader och intäkter som följer av uppfyllandet av taxevillkor vilka fastställts i allmänna bestämmelser och som avser att fastställa högsta taxa för vissa grupper av passagerare, ska beviljas i enlighet med principerna i artikel 4, artikel 6 och bilagan till denna förordning på ett sådant sätt att alltför höga ersättningar undviks. Ersättningen får inte överstiga ett belopp som motsvarar den ekonomiska nettoeffekten, som motsvarar summan av de verkningar, positiva som negativa, som fullgörandet av den allmänna trafikplikten får för kollektivtrafikföretagets kostnader och inkomster. Verkningarna ska bedömas genom att man jämför situationen med uppfylld trafikplikt med den situation som skulle ha förelegat om trafikplikten inte hade varit uppfylld.

Underskrifter