Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 września 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 – Usługi publiczne w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego – Nałożenie w drodze zasad ogólnych obowiązku bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów – Spoczywający na właściwym organie obowiązek przyznania podmiotom rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych – Metoda obliczeń

W sprawie C-614/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie, Estonia) postanowieniem z dnia 18 listopada 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 listopada 2020 r., w postępowaniu:

Lux Express Estonia AS

przeciwko

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, P. G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Lux Express Estonia AS – C. Ginter, K. Härginen i A. Jõks, vandeadvokaadid,

– w imieniu rządu estońskiego – N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – K. Toomus i C. Vrignon, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 marca 2022 r.,

* Język postępowania: estoński.

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 108 TFUE, a także art. 2 lit. e), art. 3 ust. 2 i 3 oraz art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 354, s. 22) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1370/2007").

2 Wniosek ten złożono w ramach sporu między spółką Lux Express Estonia AS a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ministerstwem gospodarki i komunikacji, Estonia) w przedmiocie odmowy naprawienia przez to ministerstwo szkody, jaką spółka ta miała ponieść w wyniku wykonania przewidzianego w prawie estońskim obowiązku bezpłatnego i nieobjętego rekompensatą ze strony państwa estońskiego przewozu niektórych kategorii pasażerów.

Ramy prawne

Prawo Unii

Decyzja 65/271

3 Motywy od pierwszego do trzeciego decyzji Rady 65/271/EWG z dnia 13 maja 1965 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów mających wpływ na konkurencję w dziedzinie transportu kolejowego, drogowego i transportu wodnego śródlądowego (Dz.U. 1965, 88, s. 1500) miały następujące brzmienie [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]:

„zważywszy, że jednym z celów wspólnej polityki transportowej powinno być wyeliminowanie różnic, które mogą zakłócać w istotny sposób warunki konkurencji w dziedzinie transportu; […];

zważywszy, że różnice przejawiają się między innymi w dziedzinach podatków, działań państw w zakresie transportu i systemów zabezpieczenia społecznego;

w związku z czym należy podjąć środki zmierzające:

[…]

– w odniesieniu do działań państw w zakresie transportu – do ograniczenia tak dalece, jak jest to możliwe, zobowiązań z zakresu usług publicznych, do przyznania godziwej rekompensaty za obciążenia finansowe wynikające z zobowiązań, które zostaną utrzymane, oraz z zobowiązań odpowiadających obniżkom opłat ze względów społecznych, do normalizacji rachunków przedsiębiorstw kolejowych, do osiągnięcia autonomii finansowej tych przedsiębiorstw oraz do określenia systemu pomocy mającej zastosowanie do transportu z uwzględnieniem szczególnych aspektów tego sektora;

[…]”.

4 Artykuł 6 tej decyzji stanowił:

„Od dnia 1 lipca 1967 r. obciążenia finansowe wynikające dla przedsiębiorstw transportowych z zastosowania w odniesieniu do przewozu pasażerskiego stawek i warunków przewozu nałożonych przez państwo członkowskie w interesie jednej lub kilku szczególnych kategorii osób będą podlegać rekompensatom ustalanym zgodnie ze wspólnymi procedurami”.

Rozporządzenie (EWG) nr 1191/69

5 Motywy od pierwszego do trzeciego i trzynasty rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. 1969, L 156, s. 1) stanowiły:

„jednym z celów wspólnej polityki transportowej jest usunięcie różnic, które odpowiadają za poważne zakłócenia w warunkach konkurencji właściwych dla pojęcia usługi publicznej nałożonych przez państwa członkowskie na przedsiębiorstwa transportowe;

dlatego konieczne jest zniesienie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych określonych w niniejszym rozporządzeniu; jednakże w niektórych przypadkach niezbędne jest ich utrzymanie w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług transportowych; odpowiedniość świadczenia usług jest rozpatrywana w zależności od popytu i podaży w sektorze transportu i od potrzeb społeczności;

te środki znoszące nie mają zastosowania do stawek i warunków transportu nakładanych na przedsiębiorstwa transportu osób zgodnie z interesem jednej lub wielu szczególnych kategorii osób;

[…]

ponadto art. 6 [decyzji 65/271] zobowiązuje państwa członkowskie do rekompensaty za obciążenia finansowe w transporcie osób, wynikające ze stosowania stawek i warunków transportu nałożonych na przedsiębiorstwo w interesie szczególnej grupy osób […]”.

6 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowił:

„1. Państwa członkowskie znoszą zobowiązania właściwe dla pojęcia usługi publicznej, określone w niniejszym rozporządzeniu, nałożone w dziedzinie transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej.

2. Jednakże zobowiązania mogą być utrzymane, jeżeli są konieczne, aby zapewnić świadczenie odpowiednich usług transportowych.

3. Ustęp 1 nie ma zastosowania do transportu osób w odniesieniu do stawek i warunków transportu nałożonych przez państwo członkowskie w interesie szczególnej grupy osób.

4. Obciążenia finansowe nałożone na przedsiębiorstwa transportowe w wyniku utrzymania zobowiązań określonych w ust. 2 i […] zastosowania stawek i warunków transportu określonych

w ust. 3 są przedmiotem rekompensaty udzielonej zgodnie ze wspólnymi procedurami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu”.

7 Artykuł 9 rzeczonego rozporządzenia miał następujące brzmienie:

„1. Kwota rekompensaty w zakresie obciążeń finansowych, które nałożone są na przedsiębiorstwa w związku ze stosowaniem w stosunku do transportu osób stawek i warunków nałożonych w interesie jednej lub wielu szczególnych kategorii osób, ustalana jest zgodnie ze wspólnymi procedurami ustanowionymi w art. od 11 do 13.

2. Rekompensata należna jest od dnia 1 stycznia 1971 r.

[…]”.

Rozporządzenie nr 1370/2007

8 Motywy 2–4, 34 i 35 rozporządzenia nr 1370/2007 mają następujące brzmienie:

„(2) Artykuł 86 ust. 2 traktatu stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu zadań powierzonych tym przedsiębiorstwom.

(3) Artykuł 73 traktatu stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 86 ust. 2. Określa on zasady mające zastosowanie do rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych w sektorze transportu lądowego.

(4) Do głównych celów określonych w [b]iałej księdze Komisji z dnia 12 września 2001 r. zatytułowanej „Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje” należy zapewnienie bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowanie kwestii konkurencji w sposób zapewniający również przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych oraz rozwoju regionalnego lub poprzez zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów, takich jak emeryci, oraz usunięcie mogących powodować znaczne zakłócenia konkurencji dysproporcji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi z różnych państw członkowskich.

[…]

(34) Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych okazać się mogą niezbędne w sektorze pasażerskiego transportu lądowego, aby przedsiębiorstwa odpowiedzialne za usługi publiczne działały w oparciu o zasady i na warunkach, które pozwolą im na realizację swoich zadań. Pod pewnymi warunkami takie rekompensaty mogą być zgodne z traktatem stosownie do art. 73. Po pierwsze, muszą one być przyznane po to, by zapewnić świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej w rozumieniu traktatu. Po drugie, aby uniknąć nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji, nie mogą

przekroczyć poziomu koniecznego do pokrycia kosztów netto poniesionych przy realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych; należy przy tym uwzględnić przychody uzyskane dzięki nim oraz rozsądny zysk.

(35) Rekompensaty przyznawane przez właściwe organy zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia mogą zatem zostać wyłączone z obowiązku wcześniejszego informowania wynikającego z art. 88 ust. 3 traktatu".

9 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Celem niniejszego rozporządzenia jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych.

W tym celu niniejsze rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług.

2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną. Państwa członkowskie mogą stosować niniejsze rozporządzenie do publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego oraz na krajowych wodach terytorialnych, bez uszczerbku dla rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 [z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) (Dz.U. 1992, L 364, s. 7)].

[…]".

10 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1370/2007 stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

a) »pasażerski transport publiczny« oznacza usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły;

b) »właściwy organ« oznacza organ publiczny lub grupę organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnione do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucję posiadającą takie uprawnienia;

[…]

e) »zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych« oznacza wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach;

[…]

l) »zasada ogólna« oznacza środek mający zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich usług publicznych tego samego rodzaju w zakresie transportu pasażerskiego na danym obszarze geograficznym objętym właściwością miejscową właściwego organu;

[…]”.

11 Artykuł 2a tego rozporządzenia przewiduje w ust. 2:

„Specyfikacje zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i odnośne rekompensaty związane z wynikiem finansowym netto realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych muszą prowadzić do:

a) osiągnięcia celów polityki transportu publicznego w sposób efektywny kosztowo; oraz

b) stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, zgodnie z wymogami określonymi w polityce transportu publicznego w perspektywie długoterminowej”.

12 Artykuł 3 omawianego rozporządzenia brzmi następująco:

„1. W przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, następuje to w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają na celu określenie taryf maksymalnych dla wszystkich lub niektórych kategorii pasażerów, mogą także stanowić przedmiot zasad ogólnych. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 i 6 oraz w załączniku właściwy organ rekompensuje podmiotom świadczącym usługi publiczne wynik finansowy netto, dodatni lub ujemny, uzyskany jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu zobowiązań taryfowych określonych na podstawie zasad ogólnych, tak by zapobiec nadmiernym rekompensatom. Następuje to niezależnie od prawa właściwych organów do włączenia zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych polegającego na określeniu maksymalnych taryf do umów o świadczenie usług publicznych.

3. Bez uszczerbku dla postanowień art. 73, 86, 87 i 88 traktatu państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu zastosowania niniejszego rozporządzenia ogólne zasady dotyczące rekompensat finansowych odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przewidujące taryfy maksymalne dla uczniów, studentów, praktykantów i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. O wspomnianych zasadach ogólnych informuje się zgodnie z art. 88 traktatu. Każda taka informacja zawiera dokładne dane na temat danego środka, a zwłaszcza szczegółowy opis metody obliczeń”.

13 Artykuł 4 tego samego rozporządzenia stanowi w ust. 1:

„Umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne:

[…]

b) określają uprzednio, w sposób obiektywny i przejrzysty:
   (i) parametry, według których obliczane są ewentualne rekompensaty; oraz
   (ii) charakter i zakres wszelkich przyznanych praw wyłącznych, w sposób zapobiegający nadmiernemu poziomowi rekompensaty.

[…]”

14 Artykuł 6 rozporządzenia nr 1370/2007 przewiduje w ust. 1:

„Każda rekompensata wynikająca z zasady ogólnej lub z umowy o świadczenie usług publicznych musi być zgodna z art. 4, bez względu na sposób udzielenia zamówienia. Każda rekompensata, bez względu na jej charakter, wynikająca z umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie zamówienia nieudzielonego zgodnie z art. 5 ust. 1, 3 lub 3b, lub wynikająca z zasady ogólnej musi także być zgodna z przepisami określonymi w załączniku”.

15 Zgodnie z art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub z tytułu dostosowania się do zobowiązań taryfowych ustanowionych zgodnie z ogólnymi zasadami, wypłacane zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, są zgodne z zasadami wspólnego rynku. Rekompensaty te nie podlegają obowiązkowi wcześniejszego informowania, o którym mowa w art. 88 ust. 3 traktatu”.

16 Artykuł 10 rzeczonego rozporządzenia stanowi w ust. 1:

„Uchyla się [rozporządzenie nr 1191/69]. […]”.

17 Punkt 2 załącznika do rozporządzenia nr 1370/2007, zatytułowanego „Zasady mające zastosowanie do przyznawania rekompensaty w przypadkach, o których mowa w art. 6 ust. 1”, przewiduje:

„Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. […]”

Prawo estońskie

18 Paragraf 34 ühistranspordiseadus (ustawy o publicznym transporcie pasażerskim) z dnia 1 października 2015 r. (RT I 2015, 2), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ÜTS"), stanowi:

„Na krajowej trasie drogowej, wodnej lub kolejowej przewoźnik jest zobowiązany do bezpłatnego przewozu dzieci, które do dnia 1 października bieżącego roku szkolnego nie ukończyły siódmego roku życia, a także dzieci, dla których obowiązek szkolny został odroczony, osób niepełnosprawnych do ukończenia szesnastego roku życia, osób z poważną niepełnosprawnością, które ukończyły szesnasty rok życia, osób ze znacznym upośledzeniem wzroku i osób towarzyszących osobom z poważnym lub znacznym upośledzeniem wzroku oraz psów przewodników osoby niewidomej lub psów pomocników osoby niepełnosprawnej. Przewoźnik nie otrzymuje rekompensaty za bezpłatny przewóz pasażerów tych kategorii".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

19 Eesti Buss OÜ i Lux Express Estonia są przedsiębiorstwami prywatnymi świadczącymi regularne usługi komercyjnego transportu drogowego autobusami w Estonii. W dniu 5 czerwca 2019 r. złożyły one do ministra gospodarki i infrastruktury (Estonia) wniosek o odszkodowanie w łącznej kwocie 537 219 EUR z tytułu utraconych przychodów, których – jak twierdzą – nie uzyskały w 2018 r. z powodu przewidzianego w § 34 ÜTS obowiązku bezpłatnego przewozu, bez rekompensaty ze strony państwa, niektórych kategorii pasażerów w ramach świadczenia regularnych usług transportu komercyjnego na terytorium Estonii.

20 W dniu 10 lipca 2019 r. minister gospodarki i infrastruktury oddalił ów wniosek na tej podstawie, że zgodnie z § 34 ÜTS przewoźnik nie otrzymuje żadnej rekompensaty za bezpłatny przewóz pasażerów.

21 W dniu 29 lipca 2019 r. spółka Eesti Buss połączyła się ze spółką Lux Express Estonia i została wykreślona z rejestru handlowego.

22 W dniu 12 sierpnia 2019 r. spółka Lux Express Estonia wniosła skargę do sądu odsyłającego, Tallinna Halduskohus (sądu administracyjnego w Tallinie, Estonia), żądając zasądzenia od Republiki Estońskiej zapłaty kwoty 851 960 EUR odpowiadającej wartości przychodów, które – jak twierdzi – utraciła z powodu obowiązywania § 34 ÜTS w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 lipca 2019 r., powiększonej o odsetki za zwłokę. Lux Express Estonia rozszerzyła zakres tego żądania na przychody, jakie miała utracić w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 stycznia 2020 r., w kwocie 2 061 781 EUR, powiększonej o odsetki za zwłokę.

23 Spółka Lux Express Estonia podniosła między innymi, że przewidziany w § 34 ÜTS obowiązek stanowi zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007. Tymczasem z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie powinny przyznać przedsiębiorstwom transportowym rekompensatę w zamian za koszty poniesione w związku z wykonaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Paragraf 34 ÜTS jest niezgodny z rzeczonym rozporządzeniem w zakresie, w jakim zakazuje wypłaty rekompensaty za wykonanie takiego zobowiązania. Okoliczność, że Republika Estońska nie poinformowała wcześniej Komisji o tym przepisie zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 i art. 108 TFUE, nie wyklucza przyznania rekompensaty. Spółka Lux Express Estonia podniosła też, że gdyby uznano, iż rozporządzenie nr 1370/2007 nie ma zastosowania do

sporu w postępowaniu głównym, należałoby przyznać jej rekompensatę na podstawie zasady proporcjonalności oraz art. 16, 17, 41 i 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

24 Ministerstwo gospodarki i komunikacji podniosło, że rozporządzenie nr 1370/2007 nie ma zastosowania do sporu w postępowaniu głównym, ponieważ spółka Lux Express Estonia nie zawarła umowy o świadczenie usług publicznych z właściwym organem, lecz obsługuje trasy komercyjne. Ponadto art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 pozwala wyłączyć z zakresu stosowania tego rozporządzenia sytuacje, w których zasada ogólna ustanawia maksymalne taryfy dla niektórych kategorii pasażerów. Poza tym zważywszy, że nie przyznano żadnej rekompensaty, nie ma potrzeby informowania o tym Komisji. Ministerstwo gospodarki i komunikacji stwierdziło również, że przy założeniu, iż ustanowiony w § 34 ÜTS obowiązek stanowi zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu tego rozporządzenia, owo rozporządzenie nie ustanawia obowiązku wypłaty rekompensaty dla przewoźnika. Postanowienia traktatu FUE również nie zobowiązują do przyznania pomocy państwa. Świadczenie usług przez spółkę Lux Express Estonia jest ekonomicznie opłacalne nawet bez przyznania rekompensaty.

25 Sąd odsyłający wyjaśnia, że spółka Lux Express Estonia świadczy komercyjne usługi transportu autobusowego na podstawie wspólnotowej licencji na prowadzenie działalności i nie zawarła żadnej umowy o świadczenie usług publicznych z władzami krajowymi lub lokalnymi. Spółka ta nie otrzymuje żadnej rekompensaty ze środków publicznych z tytułu kosztów świadczenia tych usług.

26 Sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, czy okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym podlegają rozporządzeniu nr 1370/2007. W tym względzie zauważa on, że Lux Express Estonia świadczy usługę transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym w rozumieniu art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, ponieważ istnieje interes publiczny w tym, aby regularna usługa transportu autobusowego była świadczona między poszczególnymi miastami w Estonii, a usługa ta może gwarantować swobodny przepływ osób. W tych okolicznościach nasuwa się pytanie, czy w sytuacji gdy właściwy organ w rozumieniu art. 2 lit. b) wspomnianego rozporządzenia nie zawarł z przedsiębiorstwem transportowym umowy o świadczenie usług publicznych, lecz nałożył na mocy ustawy na przewoźników świadczących regularne usługi na terytorium kraju obowiązek bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów, obowiązek ten można uznać za „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych" w rozumieniu art. 2 lit. e) tego samego rozporządzenia.

27 Zdaniem sądu odsyłającego ÜTS można uznać za zasadę ogólną w rozumieniu art. 2 lit. l) i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007, wobec czego owo rozporządzenie ma zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym. Paragraf 34 ÜTS przewiduje bowiem maksymalną taryfę (przewóz bezpłatny) dla niektórych kategorii pasażerów. Ustalenie takiej maksymalnej taryfy w drodze zasady ogólnej może, zgodnie z art. 3 ust. 2 rzeczonego rozporządzenia, stanowić zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych. Ponadto, przyznając niektórym kategoriom pasażerów prawo do bezpłatnego przewozu, § 34 ÜTS służy realizacji celu polegającego na umożliwieniu pasażerom korzystania z usługi charakteryzującej się niższą ceną, o którym to celu mowa w art. 1 ust. 1 tego samego rozporządzenia. Poza tym jest mało prawdopodobne, by przedsiębiorstwo, które ma na względzie swój własny interes gospodarczy, świadczyło bezpłatne usługi transportowe na rzecz tych pasażerów bez interwencji władz publicznych.

28 W przypadku gdyby rozporządzenie nr 1370/2007 miało zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, sąd odsyłający zastanawia się, po drugie, czy państwo członkowskie może wykluczyć przyznanie przewoźnikowi rekompensaty za koszty wynikające z zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. Z art. 3 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia wynika, że właściwy organ przyznaje przewoźnikowi rekompensatę za wykonanie zobowiązania taryfowego ustanowionego przez zasadę ogólną. Z art. 1 ust. 1 akapit drugi i art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rzeczonego rozporządzenia można również wywnioskować, że w przypadku gdy właściwy organ nakłada na przewoźnika zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych, przewiduje on rekompensatę za wykonanie tego zobowiązania. Jednakże ten ostatni przepis odnosi się też do możliwości nieprzyznawania jakiejkolwiek rekompensaty.

29 Sąd odsyłający zastanawia się, po trzecie, czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 pozwala na wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia nie tylko zasad ogólnych dotyczących rekompensat finansowych przyznawanych za zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które ustanawiają maksymalne taryfy dla uczniów, studentów, praktykantów i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, lecz również zasad ogólnych mających na celu ustalenie maksymalnych taryf dla kategorii pasażerów innych niż te, o których mowa w tym przepisie, takich jak dzieci w wieku przedszkolnym, osoby niepełnosprawne do ukończenia szesnastego roku życia, osoby z poważną niepełnosprawnością, które ukończyły szesnasty rok życia, osoby ze znacznym upośledzeniem wzroku, osoby towarzyszące osobom z poważnym lub znacznym upośledzeniem wzroku oraz psy przewodniki osoby niewidomej lub psy pomocnicy osoby niepełnosprawnej, o których to kategoriach mowa w § 34 ÜTS. Sąd ten zastanawia się również nad kwestią, czy obowiązek informowania, o którym mowa w rzeczonym art. 3 ust. 3 i w art. 108 TFUE, ma zastosowanie do sytuacji, w których zasady ogólne ustalające maksymalne taryfy nie przewidują przyznania rekompensaty przewoźnikom, którym powierzono zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych, ponieważ w tych sytuacjach nie istnieje ryzyko przyznania pomocy państwa.

30 Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że rozporządzenie nr 1370/2007 nie znajduje zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym, sąd odsyłający zastanawia się, po czwarte, czy obowiązek przyznania przedsiębiorstwom transportowym rekompensaty w zamian za wykonanie przewidzianego w § 34 ÜTS obowiązku wynika z innego aktu prawa Unii, takiego jak karta.

31 W przypadku gdyby ów sąd postanowił przyznać taką rekompensatę spółce Lux Express Estonia, chciałby on ustalić, po piąte, jakie przesłanki powinien spełnić przy określaniu kwoty rekompensaty, tak aby owa rekompensata nie naruszała przepisów w dziedzinie pomocy państwa. Sąd odsyłający uważa, że skoro spółka Lux Express Estonia może swobodnie ustalać opłaty za bilety, a połączenia obsługiwane na terytorium Estonii mają mało konkurencyjny charakter, utracone przychody ze sprzedaży biletów mogą nie stanowić odpowiedniej podstawy do obliczenia kosztów wykonania obowiązku przewidzianego w § 34 ÜTS. Sąd odsyłający zastanawia się, czy w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty przy dokonywaniu tego obliczenia mógłby on – nawet w przypadku, gdyby rozporządzenie nr 1370/2007 nie miało zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym – powołać się w drodze analogii na zasady zawarte w załączniku do tego rozporządzenia.

32 W tych okolicznościach Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy nałożenie na wszystkie przedsiębiorstwa prawa prywatnego, które wykonują na terytorium kraju regularne przewozy pasażerskie w transporcie drogowym, wodnym lub kolejowym w celach zarobkowych, tego samego zobowiązania do bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów (dzieci w wieku przedszkolnym, osób niepełnosprawnych do ukończenia 16. roku życia, osób z poważną niepełnosprawnością, które ukończyły 16. rok życia, osób ze znacznym upośledzeniem wzroku i osób towarzyszących osobom z poważnym lub znacznym upośledzeniem wzroku oraz psów przewodników osoby niewidomej lub psów pomocników osoby niepełnosprawnej) stanowi zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 2 lit. e) i art. 3 ust. 2 [rozporządzenia nr 1370/2007]?

2) Jeżeli jest to zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu rozporządzenia nr 1370/2007: czy państwo członkowskie ma na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007 prawo wyłączyć ustawą krajową rekompensatę dla przewoźnika za wykonanie takiego zobowiązania?

Jeżeli państwo członkowskie ma prawo wyłączyć rekompensatę dla przewoźnika, to na jakich warunkach może to zrobić?

3) Czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 pozwala na wyłączenie z zakresu zastosowania tego rozporządzenia ogólnych zasad ustalania taryf maksymalnych dla innych kategorii pasażerów niż te, o których mowa w tym przepisie?

Czy obowiązek poinformowania Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 [TFUE] ma zastosowanie również w przypadku, gdy ogólne zasady ustalania taryf maksymalnych nie ustanawiają rekompensaty dla przewoźnika?

4) Jeżeli rozporządzenie nr 1370/2007 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, czy przyznanie rekompensaty może opierać się na innym akcie prawnym Unii Europejskiej (takim jak [karta])?

5) Jakie warunki musi spełniać ewentualna rekompensata, która ma być przyznana przewoźnikowi, aby spełniać wymogi wynikające z przepisów o pomocy państwa?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

33 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych”, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje przewidziany w § 34 ÜTS i ciążący na przedsiębiorstwach świadczących na terytorium danego państwa członkowskiego regularną usługę transportu drogowego, wodnego śródlądowego i kolejowego obowiązek bezpłatnego i nieobjętego rekompensatą ze strony państwa przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

34 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1370/2007 celem tego rozporządzenia jest określenie, w jaki sposób – przy zachowaniu zasad prawa Unii – właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które między innymi miałyby bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze i odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną w porównaniu z usługami świadczonymi tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. Ponadto z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia wynika, że ma ono zastosowanie do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną. Z zakresu stosowania tego rozporządzenia wyłączony jest w szczególności publiczny pasażerski transport wodny śródlądowy. Państwa członkowskie mogą jednak stosować rzeczone rozporządzenie do wspomnianego transportu. Z informacji przedstawionych Trybunałowi nie wynika, by Republika Estońska skorzystała z tej możliwości.

35 Artykuł 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007 definiuje pojęcie „zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych” jako „wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach”.

36 Zgodnie z art. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1370/2007 „właściwy organ” do celów tego rozporządzenia oznacza „organ publiczny lub grupę organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnione do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucję posiadającą takie uprawnienia”.

37 Ponadto z art. 3 tego rozporządzenia wynika, że zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych mogą być przedmiotem albo umowy o świadczenie usług publicznych, albo zasady ogólnej w rozumieniu art. 2 lit. l) rzeczonego rozporządzenia, czyli środka mającego zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich usług publicznych tego samego rodzaju w zakresie transportu pasażerskiego na danym obszarze.

38 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych, należy ustalenie, czy przewidziany w § 34 ÜTS obowiązek spełnia przesłanki określone w art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007.

39 Tymczasem informacje, którymi dysponuje Trybunał, potwierdzają przede wszystkim to, że ów obowiązek wynika z przepisu ustawowego. W konsekwencji można uznać, po pierwsze, że wspomniany obowiązek został określony lub ustalony przez organ publiczny państwa członkowskiego, który jest uprawniony do ingerowania w publiczny transport pasażerski, a zatem przez „właściwy organ” w rozumieniu art. 2 lit. b) i e) rozporządzenia nr 1370/2007, a po drugie, że ów obowiązek został ustanowiony w drodze „zasady ogólnej” w rozumieniu art. 2 lit. l) tego rozporządzenia.

40 Następnie z § 34 ÜTS wynika, że każdy przewoźnik, który świadczy na terytorium estońskim regularną usługę transportu drogowego, wodnego śródlądowego i kolejowego, powinien przewozić bezpłatnie niektóre kategorie pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym i pewne kategorie osób niepełnosprawnych. Rząd estoński wyjaśnia w uwagach na piśmie, że przewidziany w tym przepisie obowiązek został ustanowiony w celu umożliwienia

rodzinom z małymi dziećmi i osobom niepełnosprawnym korzystania z transportu publicznego poprzez uczynienie go bardziej przystępnym cenowo i dostępnym dla nich. Paragraf 34 ÜTS odzwierciedla bowiem szczególną troskę, jaką społeczeństwo estońskie otacza te osoby.

41 Ów cel należy zaś do głównych celów białej księgi Komisji z dnia 12 września 2001 r., wymienione wyraźnie w motywie 4 rozporządzenia nr 1370/2007, wśród których znajduje się zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów, takich jak emeryci. Wydaje się zatem, że przewidziany w tym przepisie obowiązek został zdefiniowany w celu zagwarantowania usług użyteczności publicznej w zakresie transportu pasażerskiego.

42 Wreszcie sąd odsyłający wyjaśnia, że jest mało prawdopodobne, by przedsiębiorstwo, które ma na względzie swój własny interes gospodarczy, wykonywało ten obowiązek bez rekompensaty.

43 W tych okolicznościach, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny dokonanej przez sąd odsyłający w świetle wszystkich istotnych elementów, należy uznać, że § 34 ÜTS przewiduje „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych” w rozumieniu art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007 w zakresie, w jakim nakłada on na każde przedsiębiorstwo świadczące na terytorium kraju regularną usługę transportu drogowego i kolejowego obowiązek bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

44 Tego stwierdzenia nie podważa argument rządu estońskiego, zgodnie z którym owo rozporządzenie nie ma zastosowania do obsługi połączeń poza umowami o świadczenie usług publicznych.

45 Wystarczy bowiem wskazać, po pierwsze, że art. 1 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1370/2007 nie wprowadza rozróżnienia między zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych w zależności od sposobu, w jaki są one określone.

46 Po drugie, jak wskazano w pkt 37 niniejszego wyroku, z art. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 wynika, że rozporządzenie to ma zastosowanie zarówno do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przewidzianych w umowie o świadczenie usług publicznych, jak i do zobowiązań tego rodzaju nałożonych w drodze zasad ogólnych. Wspomniany art. 3 odnosi się nawet wyraźnie w ust. 2 do przewidzianych w zasadach ogólnych środków krajowych ustalających maksymalne taryfy dla niektórych kategorii pasażerów. Środki te obejmują zaś obowiązek bezpłatnego przewozu osób, taki jak obowiązek przewidziany w § 34 ÜTS.

47 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1370/2007 powinien być interpretowany w ten sposób, iż pojęcie „zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych”, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje przewidziany w krajowym przepisie ustawowym i ciążący na przedsiębiorstwach świadczących na terytorium danego państwa członkowskiego publiczną usługę transportu drogowego i kolejowego obowiązek bezpłatnego i nieobjętego rekompensatą ze strony państwa przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

W przedmiocie pytania drugiego

48 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, po pierwsze, czy art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007 należy interpretować w ten sposób, że zezwala on właściwym organom na wykluczenie przyznania przedsiębiorstwom świadczącym na terytorium danego państwa członkowskiego publiczną usługę transportu drogowego i kolejowego rekompensaty w zamian za koszty ponoszone w związku z wykonywaniem zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych. W przypadku gdyby owe organy mogły wykluczyć przyznanie takiej rekompensaty, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, po drugie, na jakich warunkach mogłyby one skorzystać z tej możliwości.

49 Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że część pierwsza tego pytania opiera się na założeniu, iż rozporządzenie nr 1370/2007 nakłada na właściwe organy obowiązek przyznania rekompensaty za obciążenia finansowe wynikające z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

50 Aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, należy najpierw zbadać słuszność tego założenia.

51 W tym względzie art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, następuje to w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

52 Przepis ten ustanawia zatem zasadę, zgodnie z którą zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych i związane z nimi rekompensaty powinny zostać ustalone w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

53 W drodze odstępstwa od tego przepisu art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze rzeczonego rozporządzenia zezwala na ustanowienie w drodze zasad ogólnych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają na celu określenie taryf maksymalnych dla wszystkich lub niektórych kategorii pasażerów.

54 Zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 1370/2007 właściwy organ rekompensuje podmiotom świadczącym usługi publiczne wynik finansowy netto, dodatni lub ujemny, uzyskany jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu zobowiązań taryfowych określonych na podstawie zasad ogólnych, tak by zapobiec nadmiernym rekompensatom. Przyznanie tej rekompensaty jest dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 i 6 oraz w załączniku do tego rozporządzenia.

55 Użycie sformułowania wyrażającego wiążący charakter „właściwy organ rekompensuje” oznacza, że przepis ten przewiduje po stronie właściwych organów obowiązek, nie zaś zwykłe uprawnienie.

56 Wykładnię tę potwierdza kontekst, w jaki wpisuje się wspomniany przepis. Artykuł 1 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1370/2007 odnosi się bowiem do „warunk[ów], na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych […], rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty”. Artykuł 2a ust. 2 tego rozporządzenia dotyczy specyfikacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i „odnośn[ych] rekompensat[…] związan[ych] z wynikiem finansowym netto”.

57 Ponadto z ewolucji uregulowań Unii w tej dziedzinie wynika, że obowiązek przyznania rekompensaty za obciążenia finansowe związane z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych można wywieść już z decyzji 65/271, której art. 6 stanowił, że od dnia 1 lipca 1967 r. obciążenia finansowe wynikające dla przedsiębiorstw transportowych z zastosowania w odniesieniu do przewozu pasażerskiego stawek i warunków przewozu nałożonych przez państwo członkowskie w interesie jednej lub kilku szczególnych kategorii osób będą podlegać rekompensatom ustalanym zgodnie ze wspólnymi procedurami.

58 Obowiązek ten został następnie zasadniczo powtórzony w art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 1191/69, które zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1370/2007.

59 Prawdą jest, że treść tego pierwszego przepisu została zmieniona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. zmieniającym rozporządzenie nr 1191/69 (Dz.U. 1991, L 169, s. 1). Jednakże Trybunał orzekł w istocie, że rozporządzenie nr 1191/69 ze zmianami przewiduje w odniesieniu do obciążeń finansowych wynikających z takich zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanie rekompensaty określonej zgodnie z przepisami tego rozporządzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 7 maja 2009 r., Antrop i in., C-504/07, EU:C:2009:290, pkt 21).

60 Poza tym, jak Komisja podkreśliła w uwagach na piśmie, prawodawca Unii nie zmienił art. 9 rozporządzenia nr 1191/69, z którego wynika, że rekompensata za obciążenia finansowe, które spoczywają na przedsiębiorstwach transportowych w związku ze stosowaniem do transportu pasażerskiego stawek i warunków transportu nałożonych w interesie jednej lub kilku szczególnych kategorii osób, była należna, na wniosek tych przedsiębiorstw, od dnia 1 stycznia 1971 r.

61 Wykładnia, zgodnie z którą art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007 ustanawia po stronie właściwych organów obowiązek – a nie zwykłe uprawnienie – w zakresie przyznania rekompensaty za koszty ponoszone w związku z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, o których mowa w tym przepisie, znajduje również potwierdzenie w celach uregulowań Unii w tej dziedzinie.

62 W pierwszej kolejności motywy od pierwszego do trzeciego decyzji 65/271 wskazują bowiem, że owa decyzja zmierzała do osiągnięcia celu wspólnej polityki transportowej polegającego na wyeliminowaniu różnic, które wynikają z nałożenia na przedsiębiorstwa transportowe przez państwa członkowskie zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej i które mogą zakłócać w istotny sposób warunki konkurencji, w szczególności poprzez przyjęcie środków zmierzających do przyznania godziwej rekompensaty za obciążenia finansowe wynikające z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych odpowiadających obniżkom opłat ze względów społecznych.

63 Motywy od pierwszego do trzeciego i trzynasty rozporządzenia nr 1191/69 wskazują w istocie, że owo rozporządzenie zmierzało do osiągnięcia tego samego celu.

64 Rozporządzenie nr 1370/2007, które – podobnie jak rozporządzenie nr 1191/69 – przyjęto na podstawie zarówno postanowień traktatu dotyczących wspólnej polityki transportowej, jak i postanowień dotyczących pomocy państwa (wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 35), również realizuje rzeczony cel.

65 W motywach 2 i 3 rozporządzenia nr 1370/2007 przypomniano bowiem, że z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w art. 73 WE (obecnie art. 93 TFUE) zgodnie z art. 86 ust. 2 WE (obecnie art. 106 ust. 2 TFUE) przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu zadań powierzonych tym przedsiębiorstwom.

66 Motyw 4 tego rozporządzenia również wspomina między innymi o celu, jakim jest usunięcie dysproporcji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi z różnych państw członkowskich, określonego w białej księdze Komisji z dnia 12 września 2001 r. zatytułowanej „Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje".

67 Wynika z tego, że cel polegający na wyeliminowaniu rzeczonych różnic był stale realizowany przez prawodawcę Unii.

68 Realizacja tego celu wymaga zaś nałożenia na wszystkie właściwe organy obowiązku przyznania rekompensaty za koszty ponoszone w związku z wykonywaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają na celu określenie taryf maksymalnych dla niektórych kategorii pasażerów, a nie jedynie powierzenia uprawnienia do przyznania takiej rekompensaty, co mogłoby prowadzić do powstania rozbieżnych warunków funkcjonowania rynku transportu publicznego w Unii.

69 W drugiej kolejności, jak wynika z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy i z motywu 4 rozporządzenia nr 1370/2007, do rzeczonego celu dochodzi cel polegający na zapewnieniu, dzięki regulowanej konkurencji, świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie przewozu osób, które miałyby między innymi bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze i odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną w porównaniu z usługami świadczonymi tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych.

70 W motywie 34 tego rozporządzenia prawodawca Unii przyznał natomiast, że rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych mogą okazać się niezbędne w sektorze pasażerskiego transportu lądowego, aby przedsiębiorstwa odpowiedzialne za usługi publiczne działały w oparciu o zasady i na warunkach, które pozwolą im na realizację ich zadań.

71 Z powyższych rozważań wynika, że rozporządzenie nr 1370/2007 nakłada na właściwe organy obowiązek przyznania rekompensaty za obciążenia finansowe wynikające z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

72 Następnie, jeśli chodzi o art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007, przepis ten przewiduje, że umowy o świadczenie usług publicznych i zasady ogólne określają z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty, parametry, według których obliczane są „ewentualne" rekompensaty.

73 W tym względzie nic nie wskazuje na to, by poprzez ten przepis prawodawca Unii zamierzał upoważnić właściwe organy do odstąpienia od ustanowionej w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia zasady przyznania rekompensaty w zakresie wyniku finansowego uzyskanego przy wypełnianiu zobowiązań taryfowych określonych na podstawie zasad ogólnych.

74 Co się tyczy wyrażenia „ewentualne” użytego w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) tego rozporządzenia, z kontekstu, w jaki wpisuje się ów przepis, wynika, że wyrażenie to odnosi się do przewidzianej w art. 1 ust. 1 akapit drugi i art. 3 ust. 1 tego samego rozporządzenia możliwości podjęcia przez właściwe organy, w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, decyzji o przyznaniu podmiotom – oprócz lub zamiast praw wyłącznych – rekompensaty w zamian za wykonywanie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

75 W świetle powyższych rozważań na część pierwszą pytania drugiego należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007 powinny być interpretowane w ten sposób, iż właściwe organy są zobowiązane do przyznania przedsiębiorstwom świadczącym na terytorium danego państwa członkowskiego publiczną usługę transportu drogowego i kolejowego rekompensaty w zakresie wyniku finansowego netto, dodatniego lub ujemnego, uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wykonywaniu przez te przedsiębiorstwa określonego przez zasadę ogólną obowiązku bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

76 W świetle odpowiedzi udzielonej na część pierwszą pytania drugiego nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na część drugą tego pytania.

W przedmiocie pytania trzeciego

77 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, po pierwsze, czy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu stosowania owego rozporządzenia zasad ogólnych ustalających taryfy maksymalne dla kategorii pasażerów innych niż te, o których mowa w tym przepisie. W przypadku odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zastanawia się, po drugie, czy przewidziany w tym przepisie i w art. 108 TFUE obowiązek informowania ma zastosowanie również do zasad ogólnych wyłączonych z zakresu stosowania rzeczonego rozporządzenia, które nie przewidują przyznania rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

78 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść rozstrzygnięcie, należy ustalenie, czy – przy uwzględnieniu specyfiki danej sprawy – w celu wydania rozstrzygnięcia zachodzi potrzeba uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ocena zasadności zadawanych Trybunałowi pytań, które korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Wobec tego w sytuacji gdy zadane pytanie dotyczy wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany orzec, chyba że oczywiste jest, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na dane pytanie (wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Należy zauważyć, że art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 pozwala państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia zasad ogólnych dotyczących rekompensat finansowych odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług

publicznych, przewidujących taryfy maksymalne dla uczniów, studentów, praktykantów i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Takie wyłączenie nie jest zatem automatyczne, lecz wymaga aktywnego działania ze strony państw członkowskich.

80 W niniejszym przypadku z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że Republika Estońska nie podjęła działań w celu skorzystania z przewidzianej w tym przepisie możliwości wyłączenia z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1370/2007 niektórych zasad ogólnych dotyczących rekompensat finansowych odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

81 W związku z tym pytanie trzecie ma ewidentnie hipotetyczny charakter. W konsekwencji pytanie to jest niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania czwartego

82 Z samego brzmienia pytania czwartego wynika, że pytanie to zostało zadane jedynie na wypadek, gdyby rozporządzenie nr 1370/2007 nie miało zastosowania w postępowaniu głównym.

83 W świetle odpowiedzi udzielonej na dwa pierwsze pytania nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie czwarte.

W przedmiocie pytania piątego

84 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie, jakie warunki musi spełniać przyznanie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, aby było ono zgodne z przepisami Unii dotyczącymi pomocy państwa. Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że ów sąd dąży do ustalenia w szczególności, czy utrata przychodów ze sprzedaży biletów odnotowana przez przewoźnika w związku z realizacją zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych stanowi właściwą podstawę do obliczenia kosztów wykonywania tego zobowiązania, które należy uwzględnić przy ustaleniu kwoty tej rekompensaty.

85 W tym względzie zgodnie z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1370/2007 celem tego rozporządzenia jest określenie, w jaki sposób – przy zachowaniu zasad prawa Unii – właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego.

86 Wynika z tego, że rozporządzenie nr 1370/2007 – podobnie jak rozporządzenie nr 1191/69, które zostało uchylone i zastąpione tym rozporządzeniem – ustanawia system, którego państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać, gdy zamierzają nakładać zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych na przedsiębiorstwa zajmujące się publicznym transportem lądowym (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 43–53).

87 Jak wynika z art. 9 ust. 1 i z motywu 35 rozporządzenia nr 1370/2007, wypłacane zgodnie z tym rozporządzeniem rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub z tytułu dostosowania się do zobowiązań taryfowych ustanowionych zgodnie z zasadami ogólnymi są zgodne z zasadami rynku wewnętrznego. Rekompensaty te nie podlegają obowiązkowi wcześniejszego informowania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE.

88 Jeśli chodzi o rekompensaty w zakresie wyniku finansowego netto, dodatniego lub ujemnego, uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu określonych na podstawie zasad ogólnych zobowiązań taryfowych, które mają na celu ustalenie taryf maksymalnych dla niektórych kategorii pasażerów, art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007 przewiduje, że rekompensaty te są przyznawane zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 i 6 oraz w załączniku do tego rozporządzenia, tak by zapobiec nadmiernym rekompensatom.

89 Z pkt 2 załącznika do tego rozporządzenia wynika, że wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

90 Tymczasem, jak Komisja wskazała w istocie w swoich uwagach na piśmie, utracone przychody ze sprzedaży biletów nie muszą odzwierciedlać wpływu wykonania obowiązku bezpłatnego przewozu niektórych pasażerów na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Przewóz tych pasażerów pozbawia bowiem dane przedsiębiorstwo transportowe możliwości przewozu pasażerów, którzy muszą kupić bilet, jedynie w przypadku, gdy w ogóle nie ma już miejsc dla tych ostatnich pasażerów. Ponadto dodatkowe koszty, jakie ponosi podmiot w związku z obecnością w autobusie podróżnych, którzy muszą być przewożeni bezpłatnie, mogą okazać się nieznaczne.

91 Do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych, należy zweryfikowanie kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto uzyskanemu jako rezultat kosztów i przychodów skarżącej w postępowaniu głównym, które powstały przy wykonywaniu ustanowionego w § 34 ÜTS obowiązku, oraz upewnienie się, że rekompensata nie przekracza tej kwoty.

92 W świetle powyższych rozważań na pytanie piąte należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007 i pkt 2 załącznika do tego rozporządzenia trzeba interpretować w ten sposób, iż rekompensaty w zakresie wyniku finansowego netto, dodatniego lub ujemnego, uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu określonych na podstawie zasad ogólnych zobowiązań taryfowych mających na celu ustalenie taryf maksymalnych dla niektórych kategorii pasażerów, powinny być przyznawane zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 i 6 oraz w załączniku do tego rozporządzenia, tak by zapobiec nadmiernym rekompensatom. Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który jest równoważny sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne, przy czym ów wpływ jest oceniany przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

W przedmiocie kosztów

93 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 2 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r.,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   pojęcie „zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych", o którym mowa w tym przepisie, obejmuje przewidziany w krajowym przepisie ustawowym i ciążący na przedsiębiorstwach świadczących na terytorium danego państwa członkowskiego publiczną usługę transportu drogowego i kolejowego obowiązek bezpłatnego i nieobjętego rekompensatą ze strony państwa przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

2) **Artykuł 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1370/2007, zmienionego rozporządzeniem 2016/2338,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   właściwe organy są zobowiązane do przyznania przedsiębiorstwom świadczącym na terytorium danego państwa członkowskiego publiczną usługę transportu drogowego i kolejowego rekompensaty w zakresie wyniku finansowego netto, dodatniego lub ujemnego, uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wykonywaniu przez te przedsiębiorstwa określonego przez zasadę ogólną obowiązku bezpłatnego przewozu niektórych kategorii pasażerów, w szczególności dzieci w wieku przedszkolnym oraz pewnych kategorii osób niepełnosprawnych.

3) **Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007 i pkt 2 załącznika do tego rozporządzenia, zmienionego rozporządzeniem 2016/2338,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   rekompensaty w zakresie wyniku finansowego netto, dodatniego lub ujemnego, uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały przy wypełnianiu określonych na podstawie zasad ogólnych zobowiązań taryfowych mających na celu ustalenie taryf maksymalnych dla niektórych kategorii pasażerów, powinny być przyznawane zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 i 6 oraz w załączniku do tego rozporządzenia, tak by zapobiec nadmiernym rekompensatom. Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu

netto, który jest równoważny sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne, przy czym ów wpływ jest oceniany przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

Podpisy