

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING

af 16. juli 2003

om en kompensationsordning for ekspresbusoperatører

(Norge)

(2004/298/EF)

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN HAR —

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁽¹⁾, særlig artikel 49, 61, 62 og 63 og bilag XIII ⁽²⁾,

under henvisning til aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol ⁽³⁾, særlig artikel 24 og artikel 1 i protokol 3 til denne aftale,

under henvisning til de proceduremæssige og materielle regler for statsstøtte, særlig bestemmelserne i kapitel 5, 6 og 15 ⁽⁴⁾,

under henvisning til tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ⁽⁵⁾,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til bestemmelserne i kapitel 5 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte ⁽⁶⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

⁽¹⁾ I det følgende benævnt »EØS-aftalen«.

⁽²⁾ Særlig den retsakt, der er omhandlet i punkt 4 i kapitel I »Landtransport« i bilag XIII til EØS-aftalen (dvs. Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig service forbundne krav inden for sektoren for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1), som ændret ved navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 (EFT L 169 af 29.6.1991, s. 1)), den retsakt, der er omhandlet i punkt 32 i kapitel II »Vejtransport« (dvs. Rådets forordning (EØF) nr. 684/92 af 16. marts 1992 om fælles regler for international personbefordring med bus (EFT L 74 af 20.3.1992, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 11/98 af 11. december 1997 (EFT L 4 af 8.1.1998, s. 1)) og den retsakt, der er omhandlet i punkt 33 a i kapitel II »Vejtransport« (dvs. Rådets forordning (EØF) nr. 2454/92 af 23. juli 1992 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 251 af 29.8.1992, s. 1), erstattet ved den retsakt, der er omhandlet i punkt 23 b i kapitel II »Vejtransport« (dvs. Rådets forordning (EF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad vej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 4 af 8.1.1998, s. 10)).

⁽³⁾ I det følgende benævnt »aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen«.

⁽⁴⁾ EFTA-Tilsynsmyndighedens afgørelse nr. 4/94/KOL af 19. januar 1994 om vedtagelse og udstedelse af proceduremæssige og materielle regler for statsstøtte (retningslinjer for anvendelse og fortolkning af artikel 61 og 62 i EØS-aftalen og artikel 1 i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol) (EFT L 231 af 3.9.1994, s. 1 og EØS-tillæg til EFT nr. 32 af samme dato), senest ændret ved afgørelse nr. 264/2002/KOL af 18. december 2002, endnu ikke offentliggjort; i det følgende benævnt »tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte«.

⁽⁵⁾ Beslutning 381/2000/KOL af 18. december 2000 (EFT C 125 af 26.4.2001, s. 9 og EØS-tillæg til EFT nr. 22 af samme dato).

⁽⁶⁾ Navnlig punkt 5.3.2. i retningslinjerne.

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

A. SAGSFORLØB OG KORRESPONDANCE

1. INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

Efter at have modtaget en klage over kompensationsordningen for ekspresbusoperatører gennemførte tilsynsmyndigheden en indledende undersøgelse af den pågældende ordning på grundlag af EØS-reglerne for statsstøtte. Denne undersøgelse resulterede i tilsynsmyndighedens beslutning af 18. december 2000 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure vedrørende kompensationsordningen for ekspresbusoperatører. Beslutningen blev meddelt de norske myndigheder ved brev af samme dato (dok. nr. 00-9192-D).

I brevet blev de norske myndigheder opfordret til i henhold til punkt 5.3.1. (1) i kapitel 5 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte at fremsætte sine bemærkninger til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. De norske myndigheder blev desuden anmodet om at tilvejebringe alle oplysninger af relevans for vurderingen af kompensationsordningens forenelighed med EØS-reglerne for statsstøtte.

Tilsynsmyndigheden gjorde de norske myndigheder opmærksom på, at ulovlig støtte i henhold til punkt 6.2.3. i kapitel 6 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte kunne beordres genopkrævet fra modtagerne, såfremt tilsynsmyndigheden fandt kompensationsordningen uforenelig med EØS-aftalen. På denne baggrund blev de norske myndigheder anmodet om omgående at fremsende en kopi af beslutningen til støttemodtagerne.

Vedrørende den planlagte videreførelse af kompensationsordningen i 2001 erindrede tilsynsmyndigheden desuden de norske myndigheder om deres forpligtelse til ikke at iværksætte støtten.

2. BEMÆRKNINGER OG YDERLIGERE OPLYSNINGER FRA DE NORSKE MYNDIGHEDER

De norske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til beslutningen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure ved brev af 31. januar 2001, der blev modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 8. februar 2001 (dok. nr. 01-1029-A). De norske myndigheder hævdede, at kompensationsordningen ikke udgjorde »ny støtte«, og at den under alle omstændigheder var fritaget for kravet om forudgående underretning, fordi den var i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69⁽⁷⁾. De norske myndigheder meddelte derfor tilsynsmyndigheden, at udbetalingerne i henhold til kompensationsordningen ikke ville blive indstillet.

Tilsynsmyndigheden anerkendte ved brev af 12. april 2001 (dok. nr. 01-2781-D) modtagelsen af dette brev og anmodede om yderligere oplysninger.

De norske myndigheder fremsendte de ønskede oplysninger ved brev af 15. juni 2001, som blev modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 20. juni 2001 (dok.nr. 01-4686-A).

⁽⁷⁾ Ifølge artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 er sådanne kompensationsydelse for de med begrebet offentlig service forbundne krav, som er ydet i overensstemmelse med forordningen, fritaget for kravet om forudgående underretning og dermed også fra standstill-kravet.

3. BEMÆRKNINGER OG YDERLIGERE OPLYSNINGER FRA TREDJEPARTER

Efter at have indledt den formelle undersøgelsesprocedure, men inden beslutningens offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, fremsatte den norske transportsammenslutning, »Transportbedriftenes Landsforening«, bemærkninger til beslutningen ved brev af 21. februar 2001, som blev registreret af tilsynsmyndigheden den 23. februar 2001 (dok. nr. 01-1387-A).

Klageren var ved brev af 18. december 2000 (dok. nr. 00-9193-D) blevet informeret om beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

Efter at have modtaget de norske myndigheders bemærkninger til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelse henvendte tilsynsmyndigheden sig atter til klageren ved brev af 12. april 2001 (dok. nr. 01-2780-D). I dette brev gav tilsynsmyndigheden et resumé af de norske myndigheders argumentation imod beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og opfordrede klageren til at redegøre for sine synspunkter desangående. Desuden blev klageren opfordret til at tilvejebringe yderligere oplysninger, navnlig om konkurrencesituationen mellem lejlighedsvis kørsel og rutekørsel (udført af ekspresbusoperatører) i Norge. Klageren besvarede denne opfordring ved brev af 21. maj 2001, som blev modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 23. maj 2001 (dok. nr. 01-3911-A).

Der blev ikke fremsat yderligere bemærkninger fra tredjeparter inden for den tidsfrist, der var fastsat i henhold til punkt 5.3.2. (1) i kapitel 5 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte⁽⁸⁾, dvs. den 26. maj 2001.

4. YDERLIGERE OPLYSNINGER FRA DE NORSKE MYNDIGHEDER VEDRØRENDE BEMÆRKNINGERNE FRA TREDJEPART

Tilsynsmyndigheden fremsendte ved brev af 30. oktober 2001 (dok. nr. 01-8453-D) bemærkningerne fra tredjepart til de norske myndigheder. Desuden meddelte tilsynsmyndigheden de norske myndigheder, at den ikke anså kompensationsordningen for ikke-subventionerede busoperatører for at være omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69. Angående en eventuel henvisning til retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse som begrundelse for ordningen understregede tilsynsmyndigheden navnlig, at kompensationsordningen i så fald skulle være tidsmæssigt begrænset og i princippet gradvist afvikles, at kompensationsydelse til busoperatørerne skulle være lavere end omkostningerne ved det faktiske forbrug af autodiesel ved rutekørsel, og at kompensationsniveauet desuden skal være begrænset for at give busoperatører et incitament til at nedbringe forbruget af autodiesel. På denne baggrund blev de norske myndigheder anmodet om at tilvejebringe yderligere oplysninger.

De norske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til indlæggene fra tredjepart ved brev af 31. januar 2002 fra »Samferdselsdepartementet«, modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 5. februar 2002 (dok. nr. 02-1006-A). De norske myndigheder redegjorde også for deres synspunkter vedrørende tilsynsmyndighedens vurdering af anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og fremsendte de krævede oplysninger. De norske myndigheder fremsatte yderligere bemærkninger (jf. brev af 4. april 2002 fra »Samferdselsdepartementet«, modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 9. april 2002 (dok. nr. 02-2573-A)).

5. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPART FREMSAT EFTER FRISTENS UDLØB

Efter at fristen for fremsættelse af bemærkninger fra tredjeparter var udløbet (dvs. den 26. maj 2001), modtog tilsynsmyndigheden desuden yderligere bemærkninger fra »Transportbedriftenes Landsforening« (ved fax af 7. februar 2002, modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden samme dag (dok. nr. 02-1058-A), samt ved brev af 9. april 2002, modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 11. april 2002 (dok. nr. 02-2557-A)) og fra klageren (ved brev af 8. maj 2002, modtaget og registreret af tilsynsmyndigheden den 15. maj 2002 (dok. nr. 02-3635-A)).

⁽⁸⁾ Ifølge punkt 5.3.2. (1) i kapitel 5 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte kan interesserede parter fremsætte deres bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren inden en måned efter datoen for dens offentliggørelse.

B. REDEGØRELSE FOR KOMPENSATIONSORDNINGEN FOR EKSPRESBUSSE

1. DEN NORSKE AUTODIESELAFGIFT: AFSKAFFELSE AF BUSOPERATØRERS FRITAGELSE

Autodieselafgiften (»autodieselavgift«) blev oprindeligt indført med virkning fra den 1. oktober 1993 (som erstatning for den kilometerafgift, der var indført i 1978)⁽⁹⁾. Afgiften er pålagt forbruget af autodiesel, og beløbet pr. liter fastsættes hvert år ved en beslutning truffet af Stortinget⁽¹⁰⁾. Busoperatører, der udfører personbefordring, blev fritaget for denne afgift, ligesom de tidligere var fritaget for kilometerafgiften). I lovforslaget om grønne afgifter (St.prp. nr. 54 (1997-1998) »Grønne Skatter«) anså den norske regering ikke den tidligere fritagelse af busser for berettiget af miljømæssige årsager, eftersom den friholdt busserne for de eksterne omkostninger ved brugen af veje, ulykker og forurening, og fordi den ikke gav busoperatørerne et økonomisk incitament til at nedbringe disse omkostninger. Derfor foreslog den norske regering, at man skulle afskaffe busoperatørers fritagelse for autodieselafgiften med henblik på at give disse virksomheder et incitament til at øge effektiviteten og træffe miljøvenlige investeringsbeslutninger.

Alle busoperatører, der udfører personbefordring (dvs. både rutekørsel⁽¹¹⁾ og lejlighedsvis kørsel⁽¹²⁾) skulle i princippet betale autodieselafgiften fra den 1. januar 1999.

2. INDFØRELSE AF KOMPENSATIONSORDNINGER

For at undgå en svækkelse af den kollektive transports konkurrenceevne (dvs. rutebustrafikken) blev det foreslået at kompensere visse kategorier af busoperatører (såkaldt »tilskudsberettiget bussdrift« eller »subventionerede busoperatører«, dvs. busoperatører, der var berettigede til direkte statstilskud til udførelsen af rutekørsel⁽¹³⁾) for de omkostninger, der kunne tilskrives afskaffelsen af afgiftsfritagelsen. Hvad angår andre kategorier af busoperatører (såkaldte »ikke-tilskudsberettiget bussdrift« eller »ikke-subventionerede busoperatører«, dvs. busoperatører, der udfører rutekørsel, men som ikke er berettigede til direkte statstilskud i denne forbindelse⁽¹⁴⁾), skulle der ifølge lovforslaget om grønne afgifter ikke ydes nogen kompensation, eftersom disse busoperatører forventedes at kunne få dækket meromkostningerne ved enten at forhøje taksterne eller ved at reducere deres fortjeneste. Regeringen anførte desuden, at afskaffelsen af afgiftsfritagelsen ville give busselskaberne et incitament til at øge effektiviteten og gøre bussdriften mere miljøvenlig.

Efter at regeringen havde fremsat sit lovforslag, besluttede Stortinget i efteråret 1998 at indføre en kompensationsordning for subventionerede busoperatører. Selv om det ikke oprindeligt var forudset i regeringens forslag til reform af de grønne afgifter, vedtog det norske Storting en særskilt kompensationsordning for ikke-subventionerede busoperatører i forbindelse med dets beslutning om det reviderede statsbudget for 1999, der blev vedtaget i foråret 1999 (St.prp. nr. 67 (1998-1999)). Denne ordning hører under »Samferdselsdepartementets« ressort (jf. St.prp. nr. 1 (1999-2000), kapitel 1330, post 71 »Tilskudd til ekspresbusser«).

⁽⁹⁾ »Forskrift om avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn og om merking av mineralolje«, 8. juni 1993.

⁽¹⁰⁾ Tabel 2 nedenfor indeholder mere detaljerede oplysninger om de gældende satser siden 1999.

⁽¹¹⁾ Udtrykket »rutekørsel« anvendes i denne beslutning i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad vej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

⁽¹²⁾ Udtrykket »lejlighedsvis kørsel« anvendes i denne beslutning i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad vej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

⁽¹³⁾ Denne kategori af busoperatører er beskrevet nærmere under punkt C. i den foreliggende beslutning.

⁽¹⁴⁾ Denne kategori af busoperatører er beskrevet nærmere under punkt C. i den foreliggende beslutning.

Med indførelsen af kompensationsordninger for både subventionerede og ikke-subventionerede busoperatører fik busoperatører, der udfører rutekørsel således med virkning fra 1. januar 1999 (delvis) kompensation for deres udgifter til autodieselafgiften. Derimod måtte andre busoperatører, bl.a. dem, der udfører lejlighedsvis kørsel, selv bære de fulde udgifter til autodieselafgiften.

Reglerne for kompensationen til ekspresbusoperatører blev fastsat i to breve af 21. februar 2000, som blev fremsendt til de busoperatører, der var berettigede til støtte ⁽¹⁵⁾.

Kompensationsbeløbet til hvert enkelt busselskab beregnes på grundlag af de afstande, der tilbagelægges ifølge »ruteplanen«, idet der anvendes en bestemt sats pr. km. Denne sats er ikke fastsat på forhånd, men fastlægges, når man har udregnet de samlede afstande for alle busoperatører med køretilladelse ⁽¹⁶⁾. Ifølge de norske myndigheder var satserne i 1999 og 2000 henholdsvis 1,37 NOK og 1,41 NOK, og satserne i 2001 og 2002 anslås til henholdsvis 1,07 NOK og 0,62 NOK pr. km.

Desuden ydes der kompensation for såkaldt »positionskørsel« ⁽¹⁷⁾ og »assistancekørsel« ⁽¹⁸⁾. Ifølge de norske myndigheder blev der i disse tilfælde kun ydet kompensation, hvis »positionskørsel« og »assistancekørsel« oversteg 10 % af kørslen i henhold til ruteplanen. Desuden ydes der også kompensation for »godkendte afvigelser« fra ruteplanen ⁽¹⁹⁾.

Indenlandske transportydelser, der leveres i forbindelse med international transport (»cabotagekørsel«), medregnes også i kompensationsordningen. Det antages, at de udenlandske operatører, der udfører sådanne cabotagekørsler, gør det i nært samarbejde med norske operatører, og at de norske operatører handler på de udenlandske operatørers vegne, når de ansøger om kompensation.

3. DEN FORELIGGENDE UNDERSØGELSE RÆKKEVIDDE

Tilsynsmyndigheden erklærede i sin beslutning af 18. december 2000 at ville indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende »kompensationsordningen for ekspresbusoperatører« ⁽²⁰⁾. De norske myndigheder forklarede i deres bemærkninger til beslutningen om at indlede procedure, at de operatører, der modtog støtte i henhold til den omhandlede støtteordning, ikke var identiske med »ekspresbusoperatører«. Udtrykket »ekspresbus« anvendes af operatørerne som et markedsføringsudtryk. Ifølge de norske myndigheder udfører »ekspresbusoperatører« i virkeligheden både subventioneret og ikke-subventioneret kørsel. I lyset af disse forklaringer påpeger tilsynsmyndigheden, at den kompensationsordning, der er genstand for den foreliggende undersøgelse, er den, der er indført for ikke-subventionerede busoperatører, der udfører rutekørsel. Kompensationsordningen for subventionerede busoperatører er ikke omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure.

⁽¹⁵⁾ Enkelthederne i kompensationsordningen er nærmere beskrevet i tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

⁽¹⁶⁾ Den beregnes tilsyneladende ved at dividere det samlede beløb, der er afsat til formålet, med det samlede antal kilometer, for hvilke der er ansøgt om kompensation.

⁽¹⁷⁾ »Positionskørsel« er nødvendig for at betjene og efter kørslen efter ruteplanen, f.eks. til og fra garage/depot.

⁽¹⁸⁾ »Assistancekørsel« er nødvendig for at betjene alle passagerer, der benytter en bestemt rute, i fuldt omfang i henhold til køreplanen.

⁽¹⁹⁾ Ved »godkendte afvigelser« forstås de afvigelser, de norske myndigheder henviser til i deres svar på tilsynsmyndighedens anmodning af 12. april 2001 om yderligere oplysninger: ... der er ikke forekommet større afvigelser [fra den fastlagte rute] bortset fra som led i krav om offentlig service, der er fastsat i køretilladelsen

⁽²⁰⁾ I beslutningen om at indlede procedure anvendte tilsynsmyndigheden denne betegnelse, som også er den betegnelse, der anvendes i det norske statsbudget om den omhandlede ordning.

C. REDEGØRELSE FOR LOVGIVNINGEN OM RUTEKØRSEL I NORGE

1. LOVGIVNING OM UDFØRELSE AF RUTEKØRSEL I NORGE

Ifølge de norske myndigheder er alle former for rutekørsel i Norge reguleret ved »Lov om samferdsel 1976 nr. 63« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy«⁽²¹⁾. Alle operatører, der har en køretilladelse i overensstemmelse med § 3 i »Lov om samferdsel«, kan udføre rutekørsel. Samtidig er alle operatører med køretilladelse underlagt de samme betingelser for udførelse af rutekørsel i henhold til »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands«. Sidstnævnte retsakt foreskriver bl.a., at indehaveren af køretilladelsen har både ret og pligt til at levere den transporttjeneste, der er omfattet af tilladelsen. Både ruteplanen og taksterne skal godkendes af de kompetente myndigheder⁽²²⁾. Såfremt en operatør anmoder om at måtte indstille den pågældende kørsel (f.eks. opgive kørslen på en rute eller ændre vilkårene for kørslen), kan de kompetente myndigheder forlange, at operatøren fortsætter driften, og samtidig yde kompensation for et eventuelt underskud på den pågældende rute, som ikke kan dækkes via overskud fra andre ruter (jf. § 19, stk. 2, i »Forskrift om persontransport i rute innenlands«).

2. SONDRING MELLEM SUBVENTIONEREDE OG IKKE-SUBVENTIONEREDE OPERATØRER

De norske myndigheder understregede, at sondringen mellem subventionerede og ikke-subventionerede operatører ikke er baseret på »Lov om samferdsel« eller anden lovgivning om udførelse af rutekørsel.

Tilsynsmyndigheden har dog noteret sig, at subventionerede og ikke-subventionerede operatører er undergivet forskellige regler med hensyn til proceduren for tilkendelse af retten til at tilbyde rutekørsel på individuelle ruter og med hensyn til at kunne gøre krav på direkte statstilskud til udførelsen af denne form for transporttjeneste.

Det fremgår af de oplysninger, tilsynsmyndigheden er i besiddelse af, at de subventionerede operatører udvælges ved en udbudsprocedure til at udføre rutekørsel. Der ydes kompensation for disse transporttjenester i henhold til »rammeaftaler« med de enkelte fylker. Vilårene for udbudsproceduren, indgåelsen af rammeaftaler og tilkendelsen af kompensation er fastlagt i »Forskrift om anbud i lokal rutetransport«. Samtidig kan busoperatører ansøge om tilladelse til at udføre rutekørsel på ruter, hvor der er forventninger om gode kommercielle transportmuligheder. Disse ansøgninger bedømmes af de kompetente myndigheder under hensyntagen til transportbehov og konkurrence. Busoperatører, der udfører rutekørsel efter ansøgning, er ikke berettigede til direkte statstilskud. De kaldes derfor ikke-subventionerede.

D. TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE SAMT BEMÆRKNINGER FREMSAT UNDER PROCEDUREN AF DE NORSKE MYNDIGHEDER OG TREDJEPARTER

I december 2000 besluttede tilsynsmyndigheden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure over for kompensationsordningen for ekspresbusoperatører⁽²³⁾. I denne beslutning gav tilsynsmyndigheden udtryk for tvivl om, hvorvidt kompensationsordningen var forenelig med EØS-aftalen. Efter tilsynsmyndighedens opfattelse udgjorde den kompensationsordning for ekspresbusoperatører, der blev indført i 1999, »ny støtte«. Eftersom ordningen ikke var blevet anmeldt til tilsynsmyndigheden i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3 i protokol 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen, måtte kompensationsordningen betragtes som »ulovlig af proceduremæssige grunde« i henhold til kapitel 6 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte. Desuden fandt tilsynsmyndigheden det tvivlsomt, om kompensationsordningen var forenelig med navnlig artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen vurderet i sammenhæng med retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

⁽²¹⁾ De norske myndigheder henviste i deres indlæg til »supplerende forskrifter«.

⁽²²⁾ De gældende regler for rutekørsel i Norge er beskrevet nærmere i det følgende.

⁽²³⁾ Se fodnote 5.

1. STATSSTØTTE I DEN I EØS-AFTALENS ARTIKEL 61, STK. 1, FASTSATTE BETYDNING

a) *Tilsynsmyndighedens synspunkter som de fremgår af beslutningen om at indlede procedure*

Tilsynsmyndigheden kunne ikke på grundlag af de oplysninger, der blev givet i den indledende undersøgelse, udelukke, at kompensationsordningen giver de selskaber, der driver bustrafik både i og uden for Norge, en stærkere konkurrenceposition, og at den derfor kan fordrøje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter.

Tilsynsmyndighedens foreløbige konklusion var baseret på følgende omstændigheder:

De virksomheder, der er omfattet af kompensationsordningen, kan udføre både rutekørsel og lejlighedsvis kørsel. Efter tilsynsmyndighedens opfattelse kunne det derfor ikke udelukkes, at ydelser fra kompensationsordningen anvendes til at finansiere lejlighedsvis kørsel (som er fuldt liberaliseret).

Selv i de tilfælde, hvor busoperatører udelukkende udfører rutekørsel, kunne det ikke udelukkes, at kompensationsordningen har konkurrencefordrejende virkninger, eftersom ikke-subventionerede busoperatører — om end i begrænset omfang — konkurrerer med lejlighedsvis kørsel.

Hvad angår international rutekørsel, var tilsynsmyndigheden ikke overbevist om, at udenlandske operatører vil modtage kompensation på et ikke-diskriminerende og gennemsigtigt grundlag. Endelig påpegede tilsynsmyndigheden, at selv om ordningen anvendes uden forskelsbehandling af udenlandske operatører, der leverer transporttjenester i Norge, kunne det ikke udelukkes, at den påvirker samhandelen, eftersom de norske busoperatører, der er omfattet af kompensationsordningen, også kan konkurrere uden for Norge om både lejlighedsvis kørsel og rutekørsel.

b) *De norske myndigheders bemærkninger til beslutningen om at indlede procedure*

I deres bemærkninger til beslutningen om at indlede procedure (jf. brev af 31. januar 2001) gav de norske myndigheder udtryk for det synspunkt, at kompensationsordningen ikke udgjorde statsstøtte i den i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, fastsatte betydning. Den kompensation, der blev ydet for rutekørsel, kunne ikke påvirke konkurrencevilkårene for lejlighedsvis kørsel, eftersom markederne for rutekørsel og lejlighedsvis kørsel var to forskellige markeder med en meget begrænset berøringsflade. Desuden hævdede de norske myndigheder, at samhandelen ikke blev påvirket af kompensationsordningen, eftersom der blev ydet kompensation til alle (indenlandske og udenlandske operatører), der udførte rutekørsel som cabotagekørsel i Norge. Desuden blev kompensationen kun beregnet på grundlag af det antal kilometer, der var kørt i Norge.

c) *Yderligere oplysninger fra de norske myndigheder*

Det fremgik af oplysninger fra de norske myndigheder, at der ud af de i alt 100 operatører, der udfører rutekørsel i Norge og modtager ydelser fra den omhandlede kompensationsordning for autodieselafgiften, er 49, som også udfører lejlighedsvis kørsel, dvs. 49 %. De norske myndigheder fremlagde desuden tal vedrørende bustransporterhvervet i Norge, hvoraf det fremgik, at kørsel uden fast ruteplan ⁽²⁴⁾ normalt udgør under 15 % af de pågældende busselskabers samlede driftsomkostninger.

Med hensyn til konkurrenceforholdene mellem rutekørsel og lejlighedsvis kørsel forklarede de norske myndigheder (jf. brev af 15. juni 2001), at disse former for kørsel udgør to særskilte markeder, eftersom de er undergivet forskellige lovbestemmelser og administrative regler (krav om køretilladelse til rutekørsel, men ikke til lejlighedsvis kørsel, flere forpligtelser vedrørende køreplaner, hyppighed og ruteplaner for rutekørsel, men ikke for lejlighedsvis kørsel), og fordi de angiveligt ud fra kundens synspunkt udgør to forskellige transportaktiviteter.

⁽²⁴⁾ Denne betegnelse anvendes af de norske myndigheder. Tilsynsmyndigheden forstår betegnelsen som refererende til andre transporttjenester end »rutekørsel« som defineret i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98; se fodnote 2.

Ifølge de norske myndigheder kan rutekørsel kun være et brugbart alternativ til lejlighedsvis kørsel for en given gruppe af passagerer, hvis udflugtssteder, hoteller m.m. er beliggende langs den pågældende rute. De norske myndigheder anførte desuden, at en kunde under visse omstændigheder kan have den opfattelse, at der i nogle situationer foreligger et økonomisk fornuftigt valg mellem at lade sig befordre ved at leje en bus til lejlighedsvis kørsel og lade sig befordre med en bus, der kører i fast rute⁽²⁵⁾. En sådan situation vil ifølge de norske myndigheder ikke forekomme særligt hyppigt, og de operatører, der udfører rutekørsel, har kun i meget begrænset omfang betjent kundegrupper, som normalt betjenes af operatører, der udfører lejlighedsvis kørsel.

Det blev yderligere oplyst, at »Lov om samferdsel« hjemler mulighed for, at busser i rutekørsel kan samle grupper af passagerer op inden for rimelig afstand fra de faste stoppesteder. Så vidt de norske myndigheder vidste, var der ikke forekommet større afvigelser, bortset fra som led i de krav om offentlig service, der var fastsat i køretilladelsen. Sådanne krav kan omfatte transporttjenester til særlige udflugtsmål.

Hvad angår tilsynsmyndighedens påpegnings af, at operatører, der udfører rutekørsel, har lov til at ændre deres destinationer om vinteren for at udføre rutekørsel til turiststederne, forklarede de norske myndigheder, at ansøgningerne om omlægning af ikke-subventionerede bustjenester skulle vurderes af »Samferdselsdepartementet« under hensyntagen til behovet for en omlægning og dens virkninger for konkurrencen. Desuden har operatørerne ifølge de norske myndigheder i princippet ikke lov til at omlægge deres ruter, selv om en gruppe passagerer ønsker det (det ser dog ud til, at en sådan omlægning er mulig under forudsætning af, at den ikke giver forstyrrelser i rutekørslen, dvs. at køreplaner og stoppesteder respekteres).

Hvad angår udenlandske operatører, der er omfattet af kompensationsordningen, meddelte de norske myndigheder tilsynsmyndigheden, at der i øjeblikket kun er en enkelt operatør, den svenske virksomhed Swebus AB, der udfører international rutekørsel som cabotagekørsel i Norge; selskabet opererer i samarbejde med den norske operatør AS Østfold Bilruter.

Hvad angår norske operatører, der opererer i udlandet, meddelte de norske myndigheder tilsynsmyndigheden, at der i øjeblikket er udstedt 330 EU-køretilladelser⁽²⁶⁾. Oplysninger om køretilladelser til rutekørsel må indhentes fra de respektive lande.

d) **Bemærkninger fra »Transportbedriftenes Landsforening« til beslutningen om at indlede procedure**

»Transportbedriftenes Landsforening« erkendte, at kørsel i fast rute⁽²⁷⁾ konkurrerer med lejlighedsvis kørsel, men hævdede, at en sådan konkurrence må betragtes som en integrerende del af norsk og europæisk transportpolitik. »Transportbedriftenes Landsforening« hævdede, at ændringer i ruteplanerne (som skyldes udsving i efterspørgslen i løbet af året) samt muligheden for at samle grupper af passagerer op inden for rimelig afstand fra de faste stoppesteder er en naturlig del af sådanne bustjenester og omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 684/92, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 11/98. Hvad angår international kørsel i fast rute⁽²⁸⁾, anførte »Transportbedriftenes Landsforening«, at udenlandske operatører behandles på samme måde som indenlandske. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt artikel 61, stk. 1, i EØS-aftalen finder anvendelse på den foreliggende kompensationsordning, hævder »Transportbedriftenes Landsforening« i deres brev af 9. april 2002, at den rutekørsel, der er omfattet af den omhandlede kompensationsordning, var begrænset til norsk område, hvorfor konkurrencereglerne ikke fandt anvendelse.

⁽²⁵⁾ Denne betegnelse anvendes af de norske myndigheder. Tilsynsmyndigheden forstår betegnelsen som refererende til »rutekørsel« som defineret i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98; se fodnote 2.

⁽²⁶⁾ De norske myndigheder har dog ikke oplyst, hvor mange af disse køretilladelser der er udstedt til busoperatører, som er omfattet af den foreliggende undersøgelse.

⁽²⁷⁾ Denne betegnelse anvendes af »Transportbedriftenes Landsforening«. Tilsynsmyndigheden forstår betegnelsen som refererende til »rutekørsel« som defineret i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98; se fodnote 2.

⁽²⁸⁾ Denne betegnelse anvendes af »Transportbedriftenes Landsforening«. Tilsynsmyndigheden forstår betegnelsen som refererende til »international rutekørsel« som defineret i artikel 3, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98; se fodnote 2.

e) **Klagerens bemærkninger**

Ifølge klageren konkurrerer ikke-subventionerede busoperatører med turistbusser. Klageren henviser til visse ruter, der både betjenes af ikke-subventionerede busoperatører og turistbusoperatører, og hvor de to kategorier af operatører konkurrerer om den samme kundegruppe (f.eks. ekspresbusruter til Oslo lufthavn, hvor operatører, der udfører rutekørsel, konkurrerer med turistbusser).

Desuden hævder klageren, at busser, der kører i fast rute, i modsætning til, hvad de norske myndigheder har oplyst, har lov til at omlægge deres ruter og befordre grupper af passagerer til turistområder, hvilket typisk er turistbusdrift (i denne forbindelse henviser klageren til Valdresbusserne, der betjener ruten Oslo-Beitostølen, som er »et typisk turistområde«; som andre eksempler nævner klageren ruterne Oslo-Trysil, Oslo-Hemsedal og Oslo-Geilo). Sådanne afvigelser fra ruteplanen resulterer ifølge klageren i overlapninger mellem de forskellige bustjenester.

Desuden hævdes ikke-subventionerede busoperatører at modtage kompensation for assistancekørsel og positionskørsel. Begge former for kørsel udnyttes af disse busoperatører til at levere transporttjenester i konkurrence med klageren (i denne forbindelse henviser klageren navnlig til ruten Valdres-Oslo; ved returkørsel/positions-kørsel tilbyder busoperatørerne turistkørsel for grupper af passagerer).

Endelig fremhævede klageren, at ikke-subventionerede busoperatører modtager kompensation for at udføre rutekørsel med passagerer på ruter, hvor busoperatører med køretilladelse også udfører fragtkørsel.

f) **De norske myndigheders kommentarer til bemærkningerne fra tredjepart**

Klagerens påstande, navnlig med hensyn til ruter, der betjenes både af busoperatører, som udfører rutekørsel, og af busoperatører, der udfører lejlighedsvis kørsel, og førstnævnte busoperatørers mulighed for at omlægge ruter, så de pågældende kan befordre grupper til turistområder, blev ikke tilbagevist af de norske myndigheder (jf. de norske myndigheders brev af 31. januar 2002). De norske myndigheder henviste dog til de kontrolmekanismer, der er indført i forbindelse med kompensationsordningen, og som skal sikre, at kompensationsydelse ikke misbruges til f.eks. at finansiere en operatørs turistkørsel, og at der kun ydes kompensation for kørte kilometer i henhold til bestemte ruter og køreplaner. Hvad angår fragtkørslen, meddelte de norske myndigheder tilsynsmyndigheden, at »Transportbedriftenes Landsforening« havde oplyst, at tallene for den del af omsætningen, der hidrørte fra fragtkørsel, »formentlig udgjorde under 1 %« af omsætningen fra rutekørsel.

Med hensyn til kompensationsordningens virkninger i relation til assistancekørsel, positionskørsel og godkendte afvigelser fra ruteplanerne, således som de er fastsat i køretilladelsen, anførte de norske myndigheder, at den assistance- og positionskørsel, der var ydet kompensation for i 1999, udgjorde under 4 % af kørslen i fast rute. Med henvisning til disse tal mente de norske myndigheder, at medtagelsen af positionskørsel og assistancekørsel kun havde ubetydelig indvirkning på konkurrencen. De norske myndigheder bekræftede, at der også blev ydet kompensation for godkendte afvigelser ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Ved »godkendte afvigelser« forstås de afvigelser, de norske myndigheder henviser til i deres svar på tilsynsmyndighedens anmodning af 12. april 2001 om yderligere oplysninger: »... der er ikke forekommet større afvigelser [fra den fastlagte rute] bortset fra som led i de krav om offentlig service, der er fastsat i køretilladelsen Sådanne krav kan være at betjene ... særlige udflugtssteder«.

2. ANMELDESESPILIGT OG STANDSTILL-FORPLIGTELSE

a) *Tilsynsmyndighedens synspunkter som de fremgår af beslutningen om at indlede procedure*

I beslutningen om at indlede procedure gav tilsynsmyndigheden udtryk for, at den omhandlede kompensationsordning udgjorde »ny støtte«. Efter tilsynsmyndighedens opfattelse kunne kompensationsordningen ikke betragtes som »eksisterende støtte« i den betydning, der er fastsat i punkt 7.2. (1) første led, i kapitel 7 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte, eftersom kompensationsydelseerne ikke var baseret på en retsakt, der var gældende på det tidspunkt, EØS-aftalen trådte i kraft (kompensationsordningen for ikke-subventionerede busoperatører blev først indført, efter at busoperatørernes fritagelse for autodieselafgiften blev afskaffet med virkning fra 1. januar 1999). Desuden blev kompensationen beregnet efter specifikke regler, hvoraf nogle blev meddelt de berørte busoperatører i to breve af 21. februar 2000. Disse regler udgjorde et nyt lovgivningsgrundlag for ydelsen af støtte til visse busoperatører, der udførte rutekørsel. Derfor kunne kompensationen ikke betragtes som en videreførelse af en skattelettelse, som var fastsat i en anden retsakt.

b) *De norske myndigheders bemærkninger til beslutningen om at indlede procedure*

De norske myndigheder hævdede i deres bemærkninger til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at det var uden betydning, at kompensationsordningen udgjorde et nyt lovgivningsgrundlag. Det afgørende for vurderingen af, hvorvidt en foranstaltning udgør »ny støtte« eller »eksisterende støtte«, er, om der udbetales flere penge og inddrages nye støttemodtagere. I denne forbindelse hævdede de norske myndigheder, at kompensationsordningen var mindre omfattende (både med hensyn til beløb og med hensyn til støtteberettigede virksomheder) end den tidligere afgiftsfritagelse: ifølge de norske myndigheder blev kompensationsbeløbet for 1999 fastsat ud fra en formodning om en reduktion af brændstofforbruget på 6 %; desuden var kompensationsordningen begrænset til kun at omfatte virksomheder, der udfører rutekørsel, hvorimod den tidligere afgiftsfritagelse dækkede alle busoperatører, også dem, der udfører lejlighedsvis kørsel.

3. VURDERING AF ORDNINGENS FORENELIGHED MED RÅDETS FORORDNING (EØF) NR. 1191/69

a) *Tilsynsmyndighedens synspunkter som de fremgår af beslutningen om at indlede procedure*

De norske myndigheder har ikke under den indledende undersøgelse henvist til forordning nr. 1191/69, men tilsynsmyndigheden har alligevel vurderet, om denne forordning kunne anvendes på den omhandlede kompensationsordning. På grundlag af de oplysninger, tilsynsmyndigheden er i besiddelse af, nåede den frem til den foreløbige konklusion, at »... kompensationen til 'ikke-subventionerede' busoperatører ikke falder ind under anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1191/69, eftersom de støtteberettigede operatører ikke synes at være underlagt nogen forpligtelse til offentlig tjeneste i henhold til ordlyden af artikel 2 i nævnte forordning.« Desuden anførte tilsynsmyndigheden følgende: »På grundlag af de regler for udbetaling af kompensation, der er redegjort for i de to breve af 21. februar 2000, er det tydeligt, at den kompensation, der ydes de pågældende busoperatører, ikke er blevet fastlagt i overensstemmelse med den i forordning (EØF) nr. 1191/69 (særligt artikel 9 ff.) beskrevne procedure«.

b) *De norske myndigheders bemærkninger til beslutningen om at indlede procedure*

I deres bemærkninger til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure hævdede de norske myndigheder, at kompensationsordningen måtte være omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.

Ifølge de norske myndigheder var alle former for personbefordring i Norge omfattet af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69. De norske myndigheder fastholdt, at subventionerede og ikke-subventionerede busoperatører er undergivet de samme lovbestemmelser. Der sondres ikke mellem de to grupper i den norske »Lov om samferdsel«. De norske myndigheder fandt det derfor ikke berettiget at vurdere de to typer busdrift forskelligt. Ud fra formodningen om, at tilsynsmyndigheden fandt kompensationen til subventionerede busoperatører forenelig med EØS-aftalen, hævdede de norske myndigheder, at den kompensation, der ydes til ikke-subventionerede operatører, også måtte betragtes som forenelig med EØS-aftalen.

De norske myndigheder understregede, at sondringen mellem de to kategorier af busoperatører var baseret på skøn over, hvilke busruter der var kommercielt levedygtige, og var foretaget, før afgiftsfritagelsen blev afskaffet. Efter afskaffelsen af afgiftsfritagelsen havde de ikke-subventionerede busoperatørers kommercielle vilkår ændret sig. Ifølge de norske myndigheder var det klart, at ikke-subventionerede busoperatører ikke nødvendigvis ville påtage sig de krav om offentlig service, de havde påtaget sig før 1. januar 1991, i samme udstrækning eller på samme vilkår, som de gjorde, hvis ikke det havde været for fritagelsen for autodieselafgiften.

Ifølge de norske myndigheder er der i »Lov om samferdsel 1976 nr. 63« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøj« fastsat en række betingelser for udførelse af rutekørsel, som indebærer krav om offentlig service ⁽³⁰⁾:

- operatøren har en ubetinget befordringspligt, medmindre der er tale om force majeure (§ 7)
- operatøren skal stille et tilstrækkeligt antal busser til rådighed til at dække den almindelige efterspørgsel og om muligt også ekstraordinær efterspørgsel, hvis den kan forudses (§ 8)
- ruteplanerne skal godkendes af den kompetente myndighed; alle oplysninger om køreplaner, startsteder, mellemliggende stoppesteder og destinationer skal annonceres i fornødent omfang (§ 10)
- takster og rabatter skal godkendes af den kompetente myndighed (§ 11)
- operatøren skal anvende billetter, billetteringsmaskiner og andet udstyr, som er godkendt af den kompetente myndighed (§ 12)
- den kompetente myndighed har ret til at træffe bestemmelse om brug af terminaler, placering af stoppesteder og hvilke veje, ruterne skal følge (§ 13)
- den kompetente myndighed kan beslutte, at passagerer skal have ret til at reservere plads på forhånd (§ 15)
- operatøren skal udstyre busstoppesteder med informationstavler.

Desuden hævder myndighederne, at det på mange ruter, der løber parallelt med jernbanelinjer, ikke er tilladt at tage passagerer op nær disse, hvilket må betragtes som et krav om offentlig service for de pågældende operatører.

Ifølge de norske myndigheder er det indlysende, at de forpligtelser, der er fastsat i »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands«, indebærer højere omkostninger, end hvis bustjenesterne blev drevet på rent kommercielt grundlag, og at navnlig de restriktioner, der er indført for at beskytte jernbanetjenesterne, reducerer indtjeningen.

Hvad angår tilsynsmyndighedens tvivl med hensyn til kompensationsordningens forenelighed med artikel 10-13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, eftersom kompensationen ikke beregnes i overensstemmelse med de deri fastsatte kriterier, hævdede de norske myndigheder, at disse uoverensstemmelser ikke havde betydning for spørgsmålet om, hvorvidt kompensationsordningen var forenelig med forordningen, eftersom det kompensationsbeløb, der blev udbetalt, stadigvæk lå inden for det tilladte i henhold til forordningen.

De norske myndigheder henviser også til kompensationsordninger, der anvendes i andre EU-medlemsstater, og som ikke har givet anledning til indsigelse fra Europa-Kommissionen (i denne sammenhæng henvises der navnlig til, at busoperatører, der udfører rutekørsel i Danmark, er fritaget for dieselafgift). Myndighederne hævdede, at Kommissionen ikke har fortolket Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 særligt restriktivt, og konkluderede, at det i henhold til denne lempelige fortolkning fra Kommissionens side var tilladt at yde kompensation for alle omkostninger i forbindelse med krav om offentlig service.

⁽³⁰⁾ Paragrafhenvisningerne vedrører de relevante bestemmelser i »Forskrift om persontransport i rute innenlands«.

c) *Yderligere bemærkninger fra de norske myndigheder*

Som svar på tilsynsmyndighedens brev af 30. oktober 2001, hvori den redegjorde for sin tvivl med hensyn til, om Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 kunne anvendes, gentog de norske myndigheder, at bestemmelserne i »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands« udgør krav om offentlig service, der er pålagt de berørte busoperatører. Som svar på tilsynsmyndighedens argument om, at disse bestemmelser ikke nødvendigvis kunne anses for at være påtvunget de berørte busoperatører, eftersom de havde ansøgt om en køretilladelse til at drive en bestemt bustjeneste på en bestemt rute, anførte de norske myndigheder, at operatørerne ikke ensidigt kunne ændre de vilkår for kontinuerlig og regelmæssig drift samt kapacitet, der var fastsat i køretilladelserne, for at tilpasse driften til de ændrede finansielle omstændigheder (i dette tilfælde afskaffelsen af fritagelsen for autodieselafgiften). Det var ikke alle ansøgninger om ændringer i takster, køreplaner og ruter, der blev godkendt. Eftersom ansøgninger om at ændre visse vilkår blev afvist, måtte det betragtes som et krav om offentlig service, der var pålagt de pågældende busoperatører. De norske myndigheder erklærede desuden, at det var sandsynligt, at en del af rutekørslen ikke længere var rentabel, efter at den tidligere fritagelse for autodieselafgiften var afskaffet. Resultatet ville formentlig være, at nogle operatører ville indstille driften. Andre operatører ville være tvunget til at forhøje taksterne og/eller øge tidsintervallerne mellem busserne for fortsat at være rentable. Hverken nedlæggelse af linjer eller større takstforhøjelser som følge af afskaffelsen af fritagelsen for autodieselafgiften kunne accepteres af de norske myndigheder.

De norske myndigheder anførte, at der ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« ville blive nedlagt ca. 25 linjer, hvis der ikke var nogen kompensationsordning, og at der for de resterende linjer forventes takstforhøjelser på ca. 15 %. På tilsynsmyndighedens anmodning om dokumentation herfor svarede de norske myndigheder, at man i betragtning af de marginale fortjenester, nogle af operatørerne havde, ikke fandt grund til at betvivle, at nedlæggelse af visse linjer og/eller takstforhøjelser ville blive det sandsynlige resultat af en afskaffelse af kompensationsordningen. Nøjagtigt hvilke bustjenester, der ville blive indstillet, eller på hvilke ruter, der ville ske takstforhøjelser, hvis kompensationsordningen blev afskaffet, kunne man kun vide, hvis ordningen rent faktisk blev afskaffet.

Hvad angår de omkostninger, der kan tilskrives krav om offentlig service, henvises der desuden til bemærkninger fremsat af »Transportbedriftenes Landsforening« (navnlig bilag II til organisationens indlæg). Dette bilag indeholder overslag over de finansielle konsekvenser af kravene om offentlig service. Ifølge de norske myndigheder levner kompensationsordningen ikke mulighed for overkompensation. Generelt lå kompensationen et godt stykke under de faktiske udgifter til autodieselafgiften. Med hensyn til de nøjagtige omkostninger ved kravene om offentlig service erkendte de norske myndigheder dog, at man ikke var i besiddelse af konkrete, verificerbare oplysninger.

d) *Bemærkninger fra »Transportbedriftenes Landsforening«*

Ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« er alle indenlandske busoperatører, der udfører rutekørsel, både de subventionerede og de ikke-subventionerede, i samme grad undergivet de krav om offentlig service, der er fastsat i »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands«, og måtte derfor også i samme grad være berettigede til kompensation.

Der var ifølge organisationen intet i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, der indikerede, at overskudsgivende og ikke-overskudsgivende tjenester skulle behandles forskelligt med hensyn til krav om offentlig service og kompensation.

Ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« er spørgsmålet om en skattelettelses lovlighed som en praktisk form for kompensation for krav om offentlig service aldrig blevet rejst af en EU-medlemsstat eller af Europa-Kommissionen selv. Tværtimod er skattelettelser under forskellige former en almindelig måde at yde kompensation på til kollektiv transport overalt i EU. Ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« finder Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 ikke kun anvendelse på direkte kompensationsydelser, men også på indirekte former for støtte såsom moms-fritagelser, fritagelse fra mineralolieafgift m.m. Det understreges, at det er praktiske og administrative hensyn, der ligger til grund for valget af den pågældende støtte som supplement til et mere kompliceret system med direkte kompensation gennem driftstilskud. Indirekte form for støtte via kompensation for mineralolieafgiften blev betragtet som værende forenelig med artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, hvori der står, at de kompetente myndigheder skal vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

»Transportbedriftenes Landsforening« indrømmer, at den norske kompensationsordning for dieselolieafgiften ikke er relateret direkte til de faktiske omkostninger, der kan tilskrives de pålagte krav om offentlig service. Så længe der ikke er tale om overkompensation, og der træffes de nødvendige foranstaltninger til at undgå en sådan overkompensation, er det imidlertid kun af rent teoretisk interesse, om ordningen er i overensstemmelse med artikel 10-13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.

»Transportbedriftenes Landsforening« fremlagde en liste over forpligtelser, der er fastsat i de relevante retsakter, samt flere køretilladelser, der indeholder restriktioner for driften på visse dele af den rute, køretilladelsen gælder for. Ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« indebærer de forskellige forpligtelser højere omkostninger, end busoperatørerne ville have haft, hvis busruterne kunne drives på rent kommercielt grundlag, og de reducerer indtjeningen som følge af restriktioner for betjeningen af markedet langs dele af ruterne for at beskytte jernbanerne. Ifølge »Transportbedriftenes Landsforening« er tilsynsmyndighedens indsigelse mod, at de norske myndigheder ikke har dokumenteret, i hvilket omfang de pågældende operatører påføres yderligere forpligtelser og omkostninger i forhold til det serviceniveau, der ville være baseret på rent kommercielle hensyn, udelukkende af teoretisk karakter. De pågældende operatører har aldrig haft mulighed for at udføre rutekørsel uden krav om offentlig service. Med hensyn til tilsynsmyndighedens tvivl om, hvorvidt restriktionerne for betjeningen af ruter langs jernbanelinjer kan betragtes som et krav om offentlig service, hævder »Transportbedriftenes Landsforening«, at det følger af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, at den påtvungne reducerede indtjening udgør et krav om offentlig service. I denne forbindelse fastholder organisationen, at det har været normal praksis i Europa at lade kompensation for denne form for krav indgå i beregningerne vedrørende krav om offentlig service.

»Transportbedriftenes Landsforening« fremlagde overslag over de finansielle konsekvenser af krav om offentlig service for rutekørsel i Norge (som er omfattet af den kompensationsordning, »Samferdselsdepartementet« administrerer). Efter organisationens opfattelse er den negative værdi af de forskellige krav højere end kompensationsbeløbet for dieselafgiften. Selv om der i givet fald skulle være et element af overkompensation, vil sådanne fordele for den kollektive trafik være en uundgåelig følge af den offentlige transportpolitik i hele EØS.

På grundlag af beregningerne og redegørelserne i bilag II til indlægget fra »Transportbedriftenes Landsforening« kan de finansielle konsekvenser af kravet om offentlig service opsummeres således ⁽³¹⁾:

TABEL 1

Betingelser/krav	Anslåede merudgifter
— Ubetinget befordringspligt	i.o.
— Et tilstrækkeligt antal busser stillet til rådighed	i.o.
— Informationstavler og andet udstyr på busstoppesteder	i.o.
— Pligt til at give finansielle og statistiske oplysninger	i.o.
— Annoncering i »Rutebok for Norge«	0,1 mio. NOK
— Specielle takster og rabatter	30 mio. NOK om året
— Pligt til at benytte bestemte terminaler	13 mio. NOK om året

⁽³¹⁾ Det skal bemærkes, at »Transportbedriftenes Landsforening« kun fremlagde overslag over merudgifterne for visse krav og visse virksomheder; hvor der mangler oplysninger, har tilsynsmyndigheden anført »i.o.« (= ikke oplyst).

Betingelser/krav	Anslåede merudgifter
— Merudgifter som følge af obligatoriske ruter i visse områder	0,5 mio. NOK om året
— Reduceret driftseffektivitet som følge af obligatoriske køreplaner, begrænsninger i antallet af afgang og driftsperioder, primært for at beskytte jernbaner.	Der blev ikke givet generelle overslag; »Transportbedriftenes Landsforening« henviste til et enkelt eksempel, hvor en operatør ikke havde lov til at drive bustjeneste i dagtimerne (i dette specifikke tilfælde blev merudgifterne anslået til 0,5 mio. NOK om året).
— Mistet indtjening som følge af restriktioner for betjeningen af markedet, som oftest for at beskytte jernbanelinjer mod konkurrence fra parallelle busruter.	»Transportbedriftenes Landsforening« anførte, at de finansielle konsekvenser ikke kunne beregnes realistisk; det blev dog oplyst, at den mistede indtjening er højere end de ovennævnte beregnede merudgifter.

(¹) Refererer til annoncering af ruteplanen for »NOR-WAY Bussekspress«.

(²) Der henvises til obligatorisk brug af bestemte terminaler i Oslo, Trondheim, Kristiansand, Arendal, Stavanger, Haugesund, Bergen, Elverum, Fagernes og Otta; overslagene omfattede dog kun brugerafgifter for terminalerne i Oslo og til dels i Trondheim.

(³) Overslagene omfattede kun de syd- og vestgående fjernbusser fra Oslo. Overslagene over merudgifterne vedrørte kun disse ruter. Det blev imidlertid oplyst, at der var tale om tilsvarende omkostninger i andre områder, navnlig i de større byområder. I denne forbindelse henvistes der desuden til mistet indtjening på grund af forbud mod at betjene bykerner, men der blev ikke fremlagt overslag over beløbet.

Ud over disse overslag nævnte »Transportbedriftenes Landsforening« eksempler på visse ekspresbusoperatører og de vilkår, på hvilke bestemte ruter blev drevet.

»Transportbedriftenes Landsforening« understregede de norske ekspresbussers betydning for de fjertliggende og sparsomt befolkede egne i Norge, hvor der ikke findes andre former for kollektiv transport.

Endelig fastholdt »Transportbedriftenes Landsforening«, at en beslutning fra tilsynsmyndigheden om at erklære kompensationsordningen for én gruppe af busoperatører med køretilladelse for uforenelig med EØS-aftalen formentlig ville være i strid med artikel 61 og muligvis også artikel 59 i EØS-aftalen samt artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 1017/68 om konkurrencereglerne på transportområdet (³²). Desuden henlede »Transportbedriftenes Landsforening« tilsynsmyndighedens opmærksomhed på det forhold, at reglerne i artikel 1 i bilag I vedrørende beregning af omkostningerne ved krav om offentlig service i henhold til Kommissionens ændrede forslag til en ny forordning om medlemsstaternes håndtering af krav om offentlig service og indgåelse af kontrakter om offentlig service inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje (³³) ikke finder anvendelse på hel eller delvis fritagelse for de finansielle virkninger af en punktafgift på brændstof. Dermed ønsker Europa-Kommissionen helt at undtage spørgsmålet om brændstofafgifter fra reglerne om kompensation for krav om offentlig service. »Transportbedriftenes Landsforening« mener, dette er et væsentligt element, der bør tages hensyn til i den foreliggende undersøgelse.

e) Klagerens bemærkninger

Ifølge klageren er de ikke-subventionerede busoperatører ikke pålagt krav om offentlig service. Navnlig vil det på ruter, der også betjenes af jernbanen, være jernbanetjenesterne, der varetager den kollektive trafik i almenvellets interesse. Der er ikke yderligere behov for ekspresbusser på disse ruter.

(³²) Rådets forordning (EØF) nr. 1017/68 af 19. juli 1968 om anvendelse af konkurrenceregler for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 175 af 23.7.1968, s. 1).

(³³) KOM(2002) 107 endelig udg. af 21. februar 2002.

4. KOMPENSATIONSORDNINGENS FORENELIGHED MED RETNINGSLINJERNE FOR STATSSTØTTE TIL MILJØBESKYTTELSE

a) *Tilsynsmyndighedens synspunkter som de fremgår af beslutningen om at indlede procedure*

I beslutningen om at indlede procedure gav tilsynsmyndigheden udtryk for, at de norske myndigheder ikke havde påvist, at kompensationsordningen var i overensstemmelse med betingelserne i retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse med hensyn til kompensationens størrelse, støttens midlertidige og degressive karakter samt nødvendigheden af at yde støtte for at opveje tab af konkurrenceevne.

(1) *Mulig overkompensation*

Tilsynsmyndigheden erkendte i beslutningen om at indlede procedure, at »en nedskæring af kompensationen sammenlignet med den lempelse, der tidligere blev indrømmet i form af fritagelse for autodieselafgiften, måske kan tyde på, at kompensationen holder sig under de omkostninger, der følger af autodieselafgiften«. Tilsynsmyndigheden mente dog, at det ikke kunne udelukkes, at operatører, der modtog kompensation i henhold til ordningen, kunne få udbetalt beløb, der oversteg deres faktiske udgifter til autodieselafgiften.

(2) *Tilskyndelseeffekt: Kompensationsordningens midlertidige og degressive karakter*

Med hensyn til kompensationsordningens midlertidige karakter bemærkede tilsynsmyndigheden i beslutningen om at indlede procedure, at ordningen ikke var forbundet med nogen tidsmæssige begrænsninger. Med hensyn til ordningens tilskyndelseeffekt fandt tilsynsmyndigheden det problematisk, at der ikke er »... noget entydigt tegn på en fremtidig nedskæring af statens støtte, der kunne forpligte busoperatørerne til at nedsætte deres brændstofforbrug.«

Tilsynsmyndigheden bemærkede ligeledes, at de norske myndigheder ikke havde givet »... de relevante oplysninger, hvilket ville have sat EFTA-Tilsynsmyndigheden i stand til at forvisse sig om, at den under ordningen ydede kompensation aftog fortløbende lige siden dens indførelse og sammenholdt med situationen før afskaffelsen af afgiftsfritagelsen i 1999.«

Endelig anførte tilsynsmyndigheden følgende: »Uden at have rådighed over oplysninger om omfanget af den kompensation, der er blevet ydet under ordningen, er det vanskeligt for myndigheden at få fastslået, hvorvidt og i hvilket omfang ordningen har en tilstrækkelig inciterende virkning.«

(3) *Nødvendigheden af at opveje tab af konkurrenceevne*

Med hensyn til kompensationsordningen for de ikke-subventionerede busoperatører til forskel fra de subventionerede busoperatører — begge parter udfører rutekørsel — bemærkede tilsynsmyndigheden i beslutningen om at indlede procedure, at regeringen i sit oprindelige lovforslag om grønne afgifter, ikke fandt det nødvendigt at yde nogen kompensation, eftersom de ikke-subventionerede busoperatører måtte forventes at kunne dække deres meromkostninger enten gennem takstforhøjelser eller gennem en reduktion af fortjenesten. Tilsynsmyndigheden fandt det derfor meget tvivlsomt, om kompensationsordningen var nødvendig.

b) *De norske myndigheders bemærkninger*

(1) *Mulig overkompensation*

De norske myndigheder hævdede, at kompensationsordningen var begrænset til de merudgifter, der skyldtes indførelsen af autodieselafgiften. Desuden meddelte de norske myndigheder tilsynsmyndigheden, at kompensationsbeløbet blev beregnet på grundlag af de mest energieffektive køretøjers brændstofforbrug. Der kunne kun forekomme overkompensation, hvis brændstofforbruget var under 0,31 liter/km. Der ville ikke blive udbetalt beløb under ordningen, som oversteg, hvad der var nødvendigt for at kompensere for forbruget baseret på de mest energieffektive køretøjer. Desuden påpegede de norske myndigheder, at busoperatørerne havde udgifter, de ikke fik fuld kompensation for, f.eks. assistancekørsel og positionskørsel.

Med hensyn til størrelsen af den kompensation, der er ydet under den omhandlede kompensationsordning, fremlagde de norske myndigheder følgende tal:

TABEL 2

		1998	1999	2000	2001	2002
A	Bevilling på statsbudgettets kapitel 1 330, post 71 (NOK)	-	71 mio.	75,4 mio.	50 mio.	29 mio.
B	Udbetalt beløb (NOK)	-	64 mio.	66 mio (skøn)	50 mio (skøn)	29 mio (skøn)
C	Provenu fra autodieselafgift udelukkende fra ikke-subventionerede busoperatørers rutekørsel (NOK) inkl. moms	-	Over 64 mio.	Over 66 mio.	Over 53 mio.	Over 51 mio.
D = B/C	Udbetalt kompensation i procent af provenu fra autodieselafgift	-	Under 100 %	Under 100 %	Under 100 %	Under 100 %
E	Forbrug af autodiesel (liter/km) ⁽¹⁾	-	0,315 (skøn)	0,315 (skøn)	0,315 (skøn)	0,315 (skøn)
F	Autodieselafgift (NOK/liter) ekskl. moms	3,43	3,54	3,74 (3,54 efter 1. juli)	3,04 (2,72 efter 1. juli)	2,77
	Autodieselafgift (NOK/liter) inkl. moms	4,22	4,35	4,6 (4,35 efter 1. juli)	3,77 (3,37 efter 1. juli)	3,43
G	Kompensation (NOK/km)	-	1,37	1,41	1,07 (skøn)	0,62 (skøn)

⁽¹⁾ Ifølge de norske myndigheder refererer disse tal til de mest energieffektive køretøjers forbrug.

(2) Nødvendigheden af at opveje tab af konkurrenceevne

De norske myndigheder hævdede, at kompensationsordningen var nødvendig for at opretholde konkurrenceevnen hos de busoperatører, der udfører rutekørsel. Ifølge de norske myndigheder viser erfaringerne fra de seneste år, at der ikke uden betydelige offentlige tilskud kan opretholdes kollektiv transport i tilstrækkeligt omfang til at kunne konkurrere effektivt med privatbilismen. Man fandt det vigtigt ikke at svække den kollektive trafikks konkurrenceevne over for privatbilismen.

De norske myndigheder hævdede, at i modsætning til, hvad der stod i det oprindelige lovforslag ⁽³⁴⁾, var disse operatørers rentabilitet ikke tilstrækkelig til at absorbere meromkostningerne. I henhold til Stortingets beslutning forventedes det, at afskaffelsen af den tidligere fritagelse for autodieselafgiften ville ændre mange ruters kommercielle levedygtighed med den konsekvens, at ikke-subventionerede ruter, der tidligere blev drevet med en meget lille fortjenstmargen, måtte opgives. For de øvrige ruters vedkommende måtte der gennemføres takstforhøjelser med fare for, at kunderne i stedet ville benytte private transportmidler. Det blev også understreget, at en takstforhøjelse ikke blev anset for acceptabel, eftersom det var regeringens mål at sikre kollektiv trafik til overkommelige priser.

I denne forbindelse henviste de norske myndigheder til en rapport om en evaluering af ekspresbussernes konkurrencesituation ⁽³⁵⁾. Med en henvisning til fire udvalgte ruter (Haukeliekspressen, Møre-ekspressen, Nordfjordekspressen og TIMEkspressen) citerede de norske myndigheder rapportens konklusion om, at gennemsnitligt 47 % af de rejsende var indstillet på at benytte bilen (enten som fører eller passager) som alternativ transportmulighed.

De norske myndigheder hævdede, at omkostningerne ved brugen af egen bil ikke på nuværende tidspunkt afspejler de eksterne omkostninger, der er forbundet med dette transportmiddel.

Hvad angår busoperatørernes øgede omkostninger som følge af afskaffelsen af afgiftsfritagelsen, fremlagde de norske myndigheder oplysninger, der gjorde det muligt at sammenligne omkostningerne under den tidligere lovgivning, dvs. med fritagelse for autodieselafgiften i 1998, og omkostningerne under den nye lovgivning, dvs. efter at afgiftsfritagelsen var afskaffet med virkning fra 1. januar 1999. Ifølge de norske myndigheder var gennemsnitsprisen på autodiesel hos detailhandlere 4,38 NOK (inkl. moms) pr. liter i 1998, medens gennemsnitsprisen i 1999 var 8,27 NOK (inkl. moms og ekskl. autodieselafgiften). Omkostningerne pr. km var i 1998 1,38 NOK og i 1999 2,61 NOK (omkostningerne pr. km er beregnet på grundlag af et anslået brændstofforbrug på 0,315 liter/km).

c) *Klagerens bemærkninger*

Klageren hævdede, at kompensationsordningen ville resultere i, at busoperatørerne blev kompenseret for 0,45 liter/km, hvilket ifølge klageren oversteg det faktiske forbrug.

d) *Bemærkninger fra »Transportbedriftenes Landsforening«*

Ifølge oplysninger fra »Transportbedriftenes Landsforening«, hvortil de norske myndigheder henviste, kunne de samlede omkostninger pr. km anslås til 12 NOK (inkl. moms og ekskl. autodieselafgiften). Det betyder, at brændstofomkostningerne i 1998 (inkl. moms, men uden autodieselafgiften) kan anslås til at udgøre ca. 12 % af de samlede omkostninger, medens brændstofomkostningerne i 1999 (inkl. moms og ekskl. autodieselafgiften) kan anslås til at udgøre ca. 20 % af de samlede omkostninger.

e) *Bemærkninger vedrørende ensartede vilkår inden for EØS*

De norske myndigheder og »Transportbedriftenes Landsforening« hævdede, at kompensationsordningen i Norge kunne sidestilles med fritagelser for mineralolieafgiften til fordel for lokal kollektiv trafik i EU. Disse undtagelser er omfattet af EU's »mineraloliedirektiv« ⁽³⁶⁾ og Rådets beslutning for nylig af 12. marts 2001 ⁽³⁷⁾. Desuden henviste de norske myndigheder til, at Norges særlige topografi og det forhold, at befolkningen bor meget spredt i landet i forhold til andre europæiske lande, kræver særlige ordninger inden for sektoren for offentlig transport. I fjerntliggende egne af landet ville det være vanskeligt at opretholde en kollektiv trafik på et kommercielt grundlag.

⁽³⁴⁾ Jf. den norske regerings forslag til statens budget for 1999 (St.prp. nr.1 (1998-1999)), som følger op på forslagene i lovforslaget om grønne afgifter (St.prp. nr. 54 (1997-98)).

⁽³⁵⁾ »Evaluering av konkurranseflater for ekspresbussruter«, Hjeltnes COWI AS, juli 1999

⁽³⁶⁾ EU har udstedt to »mineraloliedirektiver«: Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 12) og Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 19).

⁽³⁷⁾ Rådets beslutning af 12. marts 2001 om punktafgiftssættelser og -fritagelser for visse mineralolier, når disse anvendes til særlige formål (EFT L 84 af 23.3.2001, s. 23).

Klageren hævdede i sit brev af 8. maj 2002, at kompensationsordningen i Norge ikke kunne betragtes som en acceptabel fritagelse, der var omfattet af Rådets direktiv 92/81/EØF⁽³⁸⁾. I denne forbindelse anfører klageren, at kompensationen ikke afhænger af mængden af faktisk anvendt brændstof, men af kørte rutekilometer; dermed tages der ikke hensyn til, at den anvendte brændstofmængde varierer ganske betydeligt afhængigt af hastighed, årstid, vejens kvalitet m.m. Klageren påpeger også, at fritagelser i henhold til direktivet kun kan tillades, hvis de ikke medfører konkurrencefordrejninger.

II. VURDERING

A. STATSSTØTTE I DEN I EØS-AFTALENS ARTIKEL 61, STK. 1, FASTSATTE BETYDNING

Artikel 61, i EØS-aftalen lyder således: »Bortset fra de i denne aftale hjemlede undtagelser er støtte, som ydes af EF-medlemsstater, EFTA-stater eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produkter, uforenelig med denne aftale i det omfang, den påvirker samhandelen mellem de kontraherende parter.«

Støtteforanstaltningerne under kompensationsordningen finansieres via statsbudgettet (jf. statsbudgettet, kapitel 1330, post 71: »Tilskudd til ekspresbusser«). Det følger af retspraksis, at foranstaltninger, der letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, er at betragte som statsstøtte⁽³⁹⁾. De busoperatører, der er omfattet af kompensationsordningen, modtager et finansielt tilskud, som nedbringer deres normale forretningsomkostninger (nemlig udgifterne til autodieselafgiften) og dermed giver dem en fordel frem for deres konkurrenter.

Efter tilsynsmyndighedens opfattelse berøres denne vurdering ikke af Domstolens konstateringer i »Ferring«-dommen⁽⁴⁰⁾. Domstolen fastslog her, at afgiftsforanstaltninger, som har til virkning af fritage visse operatører fra den pågældende afgift, og som kompenserer for de merudgifter, de pågældende operatører må afholde for at opfylde kravene om offentlig service, kan betragtes som vederlag for de erlagte ydelser og dermed ikke udgør statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 92 (nu artikel 87). Domstolen anførte desuden, at under forudsætning af det nødvendige ligeværd mellem afgiftsfritagelsen og de afholdte merudgifter, vil de pågældende operatører reelt ikke nyde godt af en fordel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1), fordi den pågældende foranstaltning kun bevirker, at operatører på samme marked får ens konkurrencevilkår.

I betragtning af de særlige regler for transportsektoren (navnlig EØS-aftalens artikel 49 og Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69) er det ikke indlysende, at konklusionerne i denne dom kan anvendes på transportsektoren. Der verserer i øjeblikket en sag ved Domstolen om, hvorvidt offentlig støtte til rutekørsel kan betegnes som statsstøtte⁽⁴¹⁾.

Som det vil blive forklaret nærmere i det følgende, har de norske myndigheder desuden ikke efter tilsynsmyndighedens opfattelse godtgjort, om og i hvilket omfang de busoperatører, der er omfattet af kompensationsordningen, er pålagt krav om offentlig service, som eventuelt kan stille dem ringere i konkurrencen med andre (kommercielle) busoperatører. Tilsynsmyndigheden fandt det heller ikke godtgjort, at kompensationsydelseerne til ekspresbusoperatører kun var begrænset til de afholdte merudgifter, der kunne tilskrives de påståede krav om offentlig service. Kompensationsordningen er ikke i sig selv baseret på en klar sammenhæng mellem kompensationen og eventuelle krav om offentlig service. Tilsynsmyndigheden kan derfor ikke udelukke, at den finansielle støtte, der ydes under kompensationsordningen, kan give de støtteberettigede operatører en reel økonomisk fordel, som er omfattet af EØS-reglerne for statsstøtte.

⁽³⁸⁾ Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 12).

⁽³⁹⁾ Sag C-387/92 - Banco Exterior de España, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 13 og sag C-75/97 - Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 23.

⁽⁴⁰⁾ Sag C-53/00 - Ferring SA mod ACCOSS, Sml. 2001 I, s. 9067, præmis 27 og 29.

⁽⁴¹⁾ Verserende sag C-280/00 - Altmark Trans GmbH, anmodning om præjudiciel afgørelse (EFT C 273 af 23.9.2000, s. 8).

Støtteordningen er også specifik i det omfang, den kun omfatter virksomheder i transportsektoren.

For at en foranstaltning skal være omfattet af forbuddet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, skal den også fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem EØS-staterne. Når finansiel støtte med offentlige midler styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i samhandelen inden for EØS, må sidstnævnte virksomheder betragtes som værende berørt af støtten⁽⁴²⁾. *Retten i Første Instans har i en sag for nylig fastslået, at »for at en støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, er det tilstrækkeligt, at det pågældende marked er åbent for konkurrence, selv delvis.«*⁽⁴³⁾.

Med hensyn til de eventuelle konkurrencefordrejende virkninger af den statsstøtte, der er ydet under kompensationsordningen, henviser tilsynsmyndigheden til de gældende regler for passagerbefordring. Der er åbnet for adgangen til det internationale marked for personbefordring ved Rådets forordning (EØF) nr. 684/92 af 16. marts 1992 om fælles regler for international personbefordring med bus⁽⁴⁴⁾. Retten til cabotagekørsel blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2454/92 af 23. juli 1992 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende⁽⁴⁵⁾, som senere er erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om samme emne⁽⁴⁶⁾.

I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 12/98 er cabotagekørsel med passagerer, bortset fra indenlandsk rutekørsel, liberaliseret med virkning fra 1. januar 1996. Disse bestemmelser har åbnet for konkurrence på markedet for lejlighedsvis kørsel, speciel rutekørsel samt rutekørsel, der udføres under international rutekørsel.

Ifølge en analyse af markedet for passagerbefordring, som Europa-Kommissionen har foretaget, er markedet for kollektiv trafik inden for EU gradvist ved at blive åbnet for konkurrence. Europa-Kommissionen henviser til, at der i 11 af de 15 EU-medlemsstater er indført lovgivning eller administrative ordninger, der skaber konkurrence på i hvert fald en del af markedet for bustransport i byområder og for regional og interregional bustransport⁽⁴⁷⁾.

Europa-Kommissionens analyse refererer desuden til reglerne for offentlige indkøb og navnlig til national lovgivning i EU-medlemsstater, som vil give lettere adgang til hele EU-EØS-markedet. Endelig bemærkede Europa-Kommissionen, at transportvirksomheder viser voksende interesse for at komme ind på andre landes indenlandske transportmarkeder og har i et vist omfang allerede købt sig ind i nationale busselskaber eller varetager kollektive trafik tjenester uden for deres hjemmemarkeder⁽⁴⁸⁾.

Tilsynsmyndigheden påpegede allerede i beslutningen om at indlede procedure, at ekspresbusoperatører udfører både rutekørsel og lejlighedsvis kørsel. Der er derfor risiko for, at statsstøtten under kompensationsordningen vil kunne blive udnyttet af ekspresbusoperatører til at finansiere lejlighedsvis kørsel. Selv i relation til markedet for rutekørsel kan den statsstøtte, der ydes under kompensationsordningen, også udnyttes af de støtteberettigede operatører til at levere tilsvarende transporttjenester i andre lande, som har åbnet dette markedssegment for konkurrence.

⁽⁴²⁾ Sag 730/79 - Philip Morris mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671, præmis 11.

⁽⁴³⁾ Sag T-288/97 - Regione Friuli Venezia Giulia mod Kommissionen, Sml. 2001 II, s. 1169, præmis 95.

⁽⁴⁴⁾ EFT L 74 af 20.3.1992, s. 1; indarbejdet i EØS-aftalen i bilag XIII, punkt 32.

⁽⁴⁵⁾ EFT L 251 af 29.8.1992, s. 1; indarbejdet i EØS-aftalen i bilag XIII, punkt 33a.

⁽⁴⁶⁾ EFT L 4 af 8.1.1998, s. 10; indarbejdet i EØS-aftalen i bilag XIII, punkt 33b.

⁽⁴⁷⁾ Jf. Europa-Kommissionens første forslag til forordning om medlemsstaternes håndtering af krav vedrørende offentlig trafikbetjening og indgåelse af kontrakter om offentlig trafikbetjening inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje (KOM(2000) 7 endelig af 26. juli 2000), særlig side 4 i begrundelsen (http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/pdf/2000/da_500PC0007.pdf). Ifølge oplysningerne i denne begrundelse har bl.a. Danmark, Finland og Sverige allerede liberaliseret deres transportmarkeder.

⁽⁴⁸⁾ Tilsynsmyndigheden noterer sig, at norske virksomheder inden for busdrift har opkøbt udenlandske virksomheder, der udfører buskørsel, jf. f.eks. Europa-Kommissionens beslutning af 10. december 1999 (sag COMP/M. 1768 - Schoyen/Goldman Sachs/Swebus om en fusions forenelighed med fællesmarkedet (en fusion mellem bl.a. den norske virksomhed Schoyen, der navnlig er aktiv inden for busdrift, og den svenske virksomhed Swebus, der både udfører rutekørsel og kørsel med turistbusser) (EFT C 11 af 14.1.2000, s. 6).

Alene disse omstændigheder giver anledning til at konkludere, at kompensationsordningen, som omfatter virksomheder, der udfører lokal, regional og interregional rutekørsel, må anses for at kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen i den i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, fastsatte betydning.

Denne konklusion er også i overensstemmelse med Europa-Kommissionens praksis på området ⁽⁴⁹⁾.

Desuden bemærker tilsynsmyndigheden, at oplysninger, de norske myndigheder har afgivet, samt oplysninger og bemærkninger, der er fremsat af tredjeparter under den formelle undersøgelsesprocedure, tyder på, at den kompensation, der ydes til ikke-subsventionerede busoperatører, rent faktisk fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen.

For det første fremgik det af oplysninger, der blev fremlagt under den formelle undersøgelsesprocedure, at næsten 50 % af de operatører, som er berettigede til støtte under kompensationsordningen, udfører både rutekørsel og lejlighedsvis kørsel. Følgelig vil eventuelle finansielle ydelser til ekspresbusoperatører for udførelsen af rutekørsel kunne kanaliseres over i andre forretningsområder som f.eks. lejlighedsvis kørsel.

For det andet kan tilsynsmyndigheden ikke udelukke, at rutekørsel og lejlighedsvis kørsel i hvert fald på visse ruter konkurrerer indbyrdes. Hvad angår konkurrencesituationen mellem rutekørsel og lejlighedsvis kørsel, hævdede de norske myndigheder, at lejlighedsvis kørsel og rutekørsel udgør to særskilte markeder på grund af forskelle i de lovfæstede vilkår for de to former for busdrift. Tilsynsmyndigheden bemærker dog, at det reelle omfang af konkurrencen mellem rutekørsel og lejlighedsvis kørsel ikke kan fastslås abstrakt. Hvorvidt de to former for buskørsel konkurrerer indbyrdes, kan kun afgøres i relation til de enkelte ruter og de individuelle omstændigheder såsom afstande, beliggenhed m.m.

Tilsynsmyndigheden noterer sig på grundlag af oplysninger fra de norske myndigheder og disses bemærkninger til klagerens anbringender i denne sammenhæng, at der tilsyneladende er en række ruter, som betjenes både med rutekørsel og med lejlighedsvis kørsel. Det forekommer navnlig at være tilfældet, hvor slutdestinationen er et turistområde/skisporssted, eller hvor der langs en bestemt rute ligger turistattraktioner. Desuden fremgår det af de afgivne oplysninger, at operatører, der udfører rutekørsel, har lov til at befordre grupper af passagerer til særlige udflugtssteder.

Markedet for lejlighedsvis kørsel (samt gods- og pakke-transport) er et fuldt liberaliseret marked. Statsstøtte, som kan fordreje konkurrencen på dette marked, vil derfor også kunne påvirke samhandelen. Desuden kan statsstøtte også påvirke samhandelen i relation til rutekørsel. Den kendsgerning, at udenlandske operatører, der udfører international rutekørsel i Norge, også kan få udbetalt kompensation under den omhandlede ordning, udelukker ikke, at det påvirker samhandelen, fordi de operatører, der er omfattet af kompensationsordningen, kan drage fordel af åbningen af markedet i andre EØS-stater og udføre rutekørsel uden for Norge.

Tilsynsmyndigheden konkluderer derfor, at den omhandlede kompensationsordning vil kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter til EØS-aftalen.

Tilsynsmyndigheden konkluderer på grundlag af det foranstående, at den omhandlede kompensationsordning udgør statsstøtte i den i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, fastsatte betydning.

⁽⁴⁹⁾ Jf. Europa-Kommissionens beslutning om fortsættelse af miljøskattereformen, statsstøttesag N 575/A/99 - Tyskland, samt Kommissionens senere beslutning om videreførelsen af disse foranstaltninger efter marts 2001, statsstøttesag N 449/2001 - Tyskland, og Kommissionens endnu senere beslutning om en støtteordning for fjernbustrafik, statsstøttesag N 588/2002 - Det Forenede Kongerige.

B. ANMELDESESPLOGT OG STANDSTILL-FORPLIGTELSE

I henhold til artikel 1, stk. 3, i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol skal EFTA-Tilsynsmyndigheden underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Den pågældende stat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte procedure har ført til endelig beslutning.

Denne anmeldelsespligt og standstill-forpligtelse vedrører »ny støtte«. Derimod kan »eksisterende støtte« fortsat ydes, indtil tilsynsmyndigheden måtte erklære den pågældende støtte uforenelig med EØS-aftalen. Ifølge punkt 7.2. i kapitel 7 til tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte defineres »eksisterende støtte« som »støtte før EØS« (dvs. støtteordninger, der var gældende på tidspunktet for EØS-aftalens ikrafttræden) og godkendt støtte.

Når tilsynsmyndigheden skal afgøre, om en støtteordning skal betragtes som »ny støtte« eller »eksisterende støtte«, vurderer den de relevante lovbestemmelser, der ligger til grund for den pågældende støtte, og navnlig tidspunktet for disse bestemmelsers ikrafttræden. Tilsynsmyndigheden er ikke forpligtet til at foretage en økonomisk analyse af den pågældende foranstaltning sammenholdt med støtteordninger, som var gældende forud for indførelsen af nye lovbestemmelser.

Denne opfattelse bekræftes af Domstolens retspraksis.

Domstolen fastslår i sin dom i sagen »Namur-Les Assurances«, at »spørgsmålet om ..., hvorvidt der er blevet indført en ny støtteforanstaltning eller sket en ændring af en eksisterende støtteordning, [kan ikke] — når støtten har hjemmel i en tidligere lovgivning, som ikke er blevet ændret — ... vurderes på grundlag af støttens størrelse og navnlig ikke på grundlag af det støttebeløb, der på forskellige tidspunkter er tale om for den pågældende virksomhed. Om en støtte skal anses for ny eller for en ændring, beror på de bestemmelser, som hjemler støtten, og på de herfor gældende nærmere vilkår og grænser.«⁽⁵⁰⁾ (Vor understregning).

Den kendsgerning, at den tidligere afgiftsfritagelse, som var baseret på beslutninger vedtaget i henhold til den norske lov om punktafgifter, blev afskaffet og en ny kompensationsordning indført, er tilstrækkeligt til at gøre denne kompensationsordning til »ny støtte« i den forstand, der er udtrykt i artikel 1, stk. 3, i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol.

Desuden mener tilsynsmyndigheden, at den kompensationsordning, der blev indført i 1999, indeholder nogle bestemmelser om, til hvilke aktiviteter der kan ydes støtte, og navnlig hvordan støtten skal beregnes, og disse bestemmelser er i sig selv væsensforskellige fra de tidligere regler for afgiftsfritagelsen. I denne forbindelse noterer tilsynsmyndigheden sig navnlig, at medens den tidligere fritagelse for autodieselafgiften sikrede, at de finansielle fordele, afgiftsfritagelsen indebar, per definition svarede nøjagtigt til virksomhedernes udgifter til autodieselafgiften, sikrer den nye kompensationsordning ikke, at operatøerne ikke modtager mere, end hvad der svarer til deres faktiske udgifter til autodieselafgiften. Kompensationsordningen indebærer risiko for overkompensation, eftersom støttebeløbet ikke er baseret på de pågældende operatørers faktiske udgifter til autodiesel, men fastlægges på grundlag af kørte rutekilometer hos de operatører, der ansøger om statsstøtte under ordningen⁽⁵¹⁾.

Efter tilsynsmyndighedens opfattelse var kompensationsordningen ikke fritaget for anmeldelsespligten i henhold til artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, eftersom betingelserne i forordningen ikke var opfyldt⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Sag C-44/93 - Namur-Les Assurances du Crédit SA, Sml. 1994 I, s. 3829, præmis 28.

⁽⁵¹⁾ I det følgende redegøres der nærmere for denne problemstilling.

⁽⁵²⁾ Vedrørende en detaljeret vurdering af kompensationsordningen i forhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 henvises til redegørelsen i det følgende.

Tilsynsmyndigheden konkluderer derfor, at den kompensationsordning, der blev indført i 1999, udgør »ny støtte«, som i henhold til artikel 1, stk. 3, i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol skulle have været anmeldt til tilsynsmyndigheden på forhånd ⁽⁵³⁾.

Da den omhandlede kompensationsordning ikke blev anmeldt til tilsynsmyndigheden på forhånd, anses den for at være »ulovlig af proceduremæssige grunde« i henhold til kapitel 6 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte.

C. KOMPENSATIONSORDNINGENS FORENELIGHED MED KONKURRENCEREGLERNE

På grundlag af det af de norske myndigheder meddelte formål med ordningen vurderede tilsynsmyndigheden kompensationsordningen for ikke-subventionerede busoperatører i relation til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 (og artikel 49 i EØS-aftalen) og artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen i kombination med retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

1. RÅDETS FORORDNING (EØF) NR. 1191/69

a) *De lovgivningsmæssige rammer*

I henhold til artikel 49 i EØS-aftalen er »støtteforanstaltninger, der modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, [...] forenelige med denne aftale.«

Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje ⁽⁵⁴⁾, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 ⁽⁵⁵⁾ og indarbejdet i EØS-aftalen fastsætter reglerne for, hvornår kompensationsydelse for opfyldelsen af krav om offentlig service kan betragtes som forenelige med EØS-aftalen.

Ifølge forordning (EØF) nr. 1191/69 er kompensation for opfyldelsen af krav om offentlig service forenelig med EØS-aftalen og undtaget fra kravet om forudgående anmeldelse, hvis der er tale om en pålagt pligt, og kompensationsbeløbet er fastsat i overensstemmelse med forordningen.

Krav om offentlig service i den i forordningen fastsatte betydning er defineret og opregnet i forordningens artikel 2. I henhold til artikel 2 kan sådanne krav eller forpligtelser kun give anledning til kompensation, hvis det kan godtgøres, at de er pålagt de pågældende operatører i strid med deres kommercielle interesser.

Desuden kan EFTA-stater ifølge forordningens artikel 3 opretholde krav om offentlig service for at sikre en tilstrækkelig trafikbetjening i almenvellets interesse og under hensyntagen til mulighederne for at benytte andre transportformer. Transportvirksomhederne kan anmode de kompetente myndigheder om at få ophævet sådanne krav, hvis de medfører økonomiske ulemper. I henhold til forordningens artikel 6, stk. 2, skal der ved en beslutning om at opretholde krav om offentlig service også fastsættes kompensation, som beregnes i overensstemmelse med forordningen (jf. artikel 10-13 i forordningen).

⁽⁵³⁾ Tilsynsmyndighedens konklusioner er i overensstemmelse med Europa-Kommissionens praksis, f.eks. statsstøttesag N 1999/99 - Nederlandene (skattelettelse til transportvirksomheder, der varetager kommunale trafikktjenester).

⁽⁵⁴⁾ EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1; indarbejdet i EØS-aftalen under punkt 4, kapitel I »Landtransport« i bilag XIII.

⁽⁵⁵⁾ EFT L 169 af 29.6.1991, s. 1; indarbejdet i EØS-aftalen under punkt 4, kapitel I »Landtransport« i bilag XIII.

b) Definition af krav om offentlig service

Tilsynsmyndigheden gør fra starten opmærksom på, at den ikke vil udelukke, at bestemmelserne i den norske »Forskrift om persontransport i rute innenlands« måske principielt kan betragtes som krav om offentlig service (»forpligtelser til offentlig tjeneste«), således som begrebet er defineret i artikel 2, stk. 2-5, i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.

c) Specifikke krav til ikke-subventionerede busoperatører om offentlig service

Tilsynsmyndigheden mener på grundlag af de afgivne oplysninger, at betingelserne i den norske »Forskrift om persontransport i rute innenlands« ikke kan betragtes som værende pålagt de busoperatører, der er omfattet af kompensationsordningen for ekspresbusser.

Efter tilsynsmyndighedens opfattelse er der væsentlig forskel på subventionerede og ikke-subventionerede busoperatører, hvorfor de to kategorier også må vurderes forskelligt i relation til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69. Denne forskel kan tilskrives de retlige rammevilkår, der er fastsat i norsk ret. Subventionerede operatører udvælges til at udføre rutekørsel efter en udbudsprocedure, hvor de kompetente myndigheder fastlægger de specifikke vilkår, på hvilke operatører opfordres til at afgive bud på varetagelse af transporttjenester. De udvalgte operatører modtager direkte statsstøtte i form af kompensation for de omkostninger, der kan tilskrives de pågældende transporttjenester, og niveauet for kompensationen er fastsat i udbudsproceduren. Der indgås en kontrakt med operatører, der er udvalgt efter et udbud, og denne kontrakt giver dem ret til at drive en bestemt rute på betingelser, der er fastsat på forhånd, hvilket kan betragtes som en beslutning, hvorved den udvalgte operatør pålægges specifikke krav om offentlig service. Ikke-subventionerede operatører leverer derimod transporttjenester af rent kommercielle hensyn. Denne kategori er derfor ifølge norsk ret ikke berettiget til direkte statsstøtte til udførelsen af rutekørsel på de pågældende ruter.

Det er tilsynsmyndighedens opfattelse, at den tilladelse, de kompetente myndigheder udsteder til ikke-subventionerede busoperatører til at udføre rutekørsel på bestemte ruter, ikke kan betragtes som en beslutning truffet i henhold til artikel 3 og 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69. Tilsynsmyndigheden mener, at tilladelsen snarere er en forudsætning for at kunne udføre rutekørsel end en beslutning, hvorved det pålægges de pågældende operatører at tilbyde sådanne tjenester. Selv om disse busoperatørers tilladelse medfører pligt til at opfylde betingelserne i »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands«, udgør disse betingelser ikke nødvendigvis krav om offentlig service, som er pålagt de pågældende operatører, eftersom de har ansøgt om en tilladelse til at udføre rutekørsel ud fra rent kommercielle hensyn. Desuden bemærker tilsynsmyndigheden, at serviceniveauet i vidt omfang bestemmes af de busoperatører, der ansøger om tilladelse til at udføre rutekørsel på en bestemt rute, frem for af de offentlige myndigheder ⁽⁵⁶⁾.

Tilsynsmyndigheden er opmærksom på, at ansøgninger om tilladelse til at drive bestemte ruter og det serviceniveau, som busselskaberne tilbyder, og som er fastsat i disse køretilladelser, er undergivet nogle lovgivningsmæssige rammevilkår, som (delvist ⁽⁵⁷⁾) kompenserer dem for udgifterne til autodieselafgiften. Det kan muligvis ikke udelukkes, at de kommercielle forudsætninger, der lå til grund for ansøgningen om tilladelse til at drive rutekørsel, har ændret sig for de busoperatører, der nu selv må bære (en del af) autodieselafgiften.

⁽⁵⁶⁾ Se f.eks. beslutning truffet af Møre og Romsdal Fylke af 6. februar 2002 og beslutning truffet af Buskerud Fylke af 22. august 2001. Begge beslutninger er offentliggjort på internettet.

⁽⁵⁷⁾ Operatører, der havde ansøgt om en tilladelse før 1. januar 1999, blev fuldt fritaget for at skulle betale autodieselafgiften; operatører, der fik køretilladelse efter denne dato, skulle i princippet betale autodieselafgiften, men var berettigede til at modtage kompensation under den omhandlede kompensationsordning og blev således kun delvist kompenseret for udgifterne til autodieselafgiften.

Tilsynsmyndigheden bemærker desuden, at de relevante lovbestemmelser (jf. § 19 i »Forskrift om persontransport i rute innenlands«) åbenbart giver transportvirksomhederne mulighed for at anmode om at måtte indstille transporttjenesterne på en bestemt rute eller foretage ændringer i de vilkår, på hvilke transporttjenesterne leveres. De kompetente myndigheder kan på grundlag af en sådan anmodning pålægge den pågældende operatør krav om offentlig service, hvis opretholdelsen af transporttjenester på ruten anses for at være i almenvellets interesse. Anvendelsen af denne bestemmelse giver de norske myndigheder mulighed for at afgøre, hvilke ruter der betragtes som værende i almenvellets interesse, og hvilke vilkår og forpligtelser der må pålægges den pågældende operatør for at sikre et serviceniveau, som operatøren ikke ville tilbyde, hvis han kun skulle tilgodese sine egne kommercielle interesser.

Tilsynsmyndigheden bemærker imidlertid, at denne bestemmelse ikke er bragt i anvendelse i den foreliggende sag. Derfor mener tilsynsmyndigheden, at de kompetente offentlige myndigheder ikke har truffet nogen beslutning, der pålægger specifikke operatører krav om offentlig service.

d) Fastsættelse af meromkostninger i forhold til de meromkostninger, ikke-subventionerede busoperatører afholder i egen kommercielle interesse

Tilsynsmyndigheden er opmærksom på, at det muligvis skyldes kompensationsordningen, at myndighederne ikke har henvist til § 19 i »Forskrift om persontransport i rute innenlands«. Tilsynsmyndigheden har derfor undersøgt, om ikke-subventionerede busoperatører ud fra deres finansielle situation kan anses for at opfylde forpligtelser, som er fastsat i »Lov om samferdsel« og »Forskrift om persontransport i rute innenlands« i modstrid med deres kommercielle interesse (navnlig de tilfælde, hvor driften af bestemte ruter ville være underskudsgivende uden ydelserne fra kompensationsordningen).

Tilsynsmyndigheden udelukker ikke, at kommercielt drevne (dvs. rentable) selskaber kan være berettigede til statsstøtte i form af kompensation for krav om offentlig service, således som »Transportbedriftenes Landsforening« hævder. For at en sådan statsstøtte kan anses for forenelig med EØS-aftalen, skal bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 imidlertid være opfyldt (navnlig skal de meromkostninger, der kan tilskrives krav om offentlig service, være dokumenteret og kompensationen beregnet i overensstemmelse hermed).

I henhold til de »fælles kompensationsprocedurer« i artikel 10-13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 skal kompensationsbeløbet fastsættes på grundlag af de meromkostninger, der er forbundet med specifikke betingelser og forpligtelser, minus indtægter. Denne metode kræver, at de kompetente myndigheder sammenholder den situation, hvor kravet om offentlig service er opfyldt, med den (reelle eller hypotetiske) situation, hvor den pågældende operatør frit kan bestemme driften af den pågældende transporttjeneste på et rent kommercielt grundlag. Fastsættelsen af kompensationsbeløbet kræver, at de kompetente myndigheder i hver enkelt sag vurderer de omkostnings- og indtægtsmæssige virkninger af de pågældende krav om offentlig service.

I denne forbindelse noterer tilsynsmyndigheden sig, at den omhandlede kompensationsordning ikke giver mulighed for en sådan vurdering. Det er derfor vanskeligt at se, hvordan kompensationsordningen for ekspressbusoperatører kan anses for at opfylde bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.

Desuden bemærker tilsynsmyndigheden, at de oplysninger, de norske myndigheder og »Transportbedriftenes Landsforening« har fremlagt, hverken klart viser, hvilke meromkostninger der kan tilskrives alle påståede krav om offentlig service, eller de enkelte transportvirksomheders meromkostninger. I denne forbindelse gør tilsynsmyndigheden opmærksom på, at der for visse krav (bl.a. kravet om ubetinget befordringspligt) ikke blev fremlagt overslag over meromkostningerne. Efter tilsynsmyndighedens opfattelse vil nogle af de krav, hvortil de norske myndigheder og »Transportbedriftenes Landsforening« henviser, desuden ikke nødvendigvis indebære meromkostninger i forhold til, hvad de pågældende operatører må afholde i egen kommercielle interesse, f.eks. kravet om, at oplysninger om ruteplaner skal bekendtgøres for offentligheden i tilstrækkeligt omfang. Andre betingelser kunne også forventes at afføde ekstraintægter, som i så fald skulle fratrækkes meromkostningerne. »Transportbedriftenes Landsforening« har imidlertid ikke forelagt oplysninger om eventuelle ekstra indtægter som følge af kravene om offentlig service.

Tilsynsmyndigheden mener derfor, at de norske myndigheder ikke har påvist, at alle de påståede krav om offentlig service medførte meromkostninger, og at alle operatører skulle være pålagt sådanne krav.

e) **Kompensation begrænset til nettomkostningerne ved opfyldelsen af krav om offentlig service**

De norske myndigheder hævdede, at kompensationsordningen ikke kan resultere i overkompensation for ekspresbusoperatører, eftersom kompensationsbeløbet i alle tilfælde vil være mindre end udgifterne til autodieselafgiften.

Hvorvidt kompensationen kun delvist dækker udgifterne til autodieselafgiften, er ikke relevant for vurderingen af kompensationsordningens forenelighed med Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, fordi ekspresbusoperatørers udgifter til autodieselafgiften muligvis ikke svarer til de udgifter, der kan tilskrives opfyldelsen af påståede krav om offentlig service.

Som nævnt bestod de fremlagte oplysninger kun af overslag vedrørende nogle af kravene og bestemte operatører. Visse krav, som »Transportbedriftenes Landsforening« refererede til, var tilsyneladende gældende for alle former for rutekørsel (f.eks. ubetinget befordringspligt, tilstrækkeligt mange busser i drift, offentliggørelse af ruteplanerne i »Ruteboken«), hvorimod andre krav tilsyneladende kun gjaldt for bestemte operatører, f.eks. brug af bestemte terminaler og bestemte stoppesteder, krav om at udstyre stoppestederne med informationstavler, fortrinsret for bestemte grupper af passagerer, brug af billetter og billetteringsmaskiner, der er godkendt af de kompetente myndigheder⁽⁵⁸⁾.

Derfor kan vilkårene for udførelse af rutekørsel og de pågældende busoperatørers eventuelle (netto) meromkostninger variere betydeligt fra busoperatør til busoperatør og fra rute til rute. Kompensationsbeløbet fastsættes derimod på grundlag af »ruteproduktionen«. Beløbet varierer ikke efter eventuelle specifikke krav og betingelser eller de udgifter, der er forbundet med disse krav og betingelser.

De norske myndigheder har derfor ikke påvist, at den statsstøtte, der ydes under kompensationsordningen, ikke medfører nogen form for overkompensation af de pågældende operatørers omkostninger ved opfyldelsen af påståede krav om offentlig service.

f) **Konklusioner om ordningen vurderet i relation til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 samt afsluttende bemærkninger**

Tilsynsmyndigheden konkluderer på baggrund af ovenstående omstændigheder, at de vilkår, på hvilke ekspresbusoperatører udfører rutekørsel, heller ikke i overført betydning kan betragtes som krav om offentlig service, der er pålagt de pågældende operatører. De norske myndigheder har desuden ikke påvist, at de påståede krav om offentlig service medfører meromkostninger (og har heller ikke sat tal på sådanne omkostninger), eller at den kompensation, der ydes ekspresbusoperatørerne under den omhandlede kompensationsordning, er begrænset til disse meromkostninger. Tilsynsmyndigheden anser derfor ikke bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 for at være opfyldt.

Under den forudsætning, at kompensationsordningen kan vurderes direkte i relation til artikel 49 i EØS-aftalen⁽⁵⁹⁾, mener tilsynsmyndigheden, at kompensationsordningen ikke kan anses for forenelig med den pågældende bestemmelse, eftersom de norske myndigheder ikke har påvist, at kompensationen er nødvendig og står i rimeligt forhold til varetagelsen af en offentlig service.

⁽⁵⁸⁾ Forskellen mellem vilkårene for transporttjenester fremgår af oplysninger fra »Transportbedriftenes Landsforening« om meromkostningerne ved opfyldelse af krav om offentlig service og betingelserne i de enkelte køretilladelser.

⁽⁵⁹⁾ I denne forbindelse bemærker tilsynsmyndigheden også, at der ifølge generaladvokat Légers forslag til afgørelse for nylig i »Altmark Trans«-sagen ikke kan henvises til de grundlæggende bestemmelser i EF-traktaten som begrundelse for at yde kompensation for krav om offentlig service (jf. første forslag til afgørelse, fremsat den 19. marts 2002, præmis 114-117, endnu ikke refereret).

Tilsynsmyndigheden vil gerne påpege, at ovenstående konklusion ikke er ensbetydende med, at ekspresbusoperatører, der udfører rutekørsel, ikke må modtage kompensation for de omkostninger, der kan tilskrives krav om offentlig service, der rent faktisk er pålagt dem. Det afhænger af de kompetente myndigheders individuelle vurdering af omstændighederne omkring de pågældende ruter, hvorvidt og i hvilket omfang den pågældende operatør er pålagt eller kan pålægges krav om offentlig service, når det skal afgøres, hvilke meromkostninger der er forbundet med disse krav, og når der skal ydes kompensation for dem. Uden en sådan individuel vurdering fra de kompetente nationale myndigheders side kan tilsynsmyndigheden ikke se, hvordan kompensationsordningen for ekspresbusoperatører kan anses for at være forenelig med EØS-reglerne for statsstøtte.

Endelig er tilsynsmyndigheden ikke bekendt med nogen kommissionsbeslutning, som med henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 skulle have godkendt støtte svarende til den støtte, der er ydet under den omhandlede kompensationsordning. Det fremgår tværtimod af en kommissionsbeslutning for nylig om støtte til fjernbusser i Det Forenede Kongerige, at Europa-Kommissionen ved vurderingen af, hvorvidt kompensationsydelser for krav om offentlig service var forenelige med Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69, tillagde risikoen for mulig overkompensation stor betydning. Europa-Kommissionen fandt, at selve støtteordningen, hvorefter støtten blev beregnet på grundlag af kørte kilometer uden sammenhæng med de faktiske omkostninger, der fulgte af kravene om offentlig service, indebar risiko for overkompensation. Først efter at de britiske myndigheder havde indført mekanismer, der sikrede, at ydelserne fra støtteordningen hverken som helhed eller for den enkelte støtteberettigede operatør kunne resultere i overkompensation, erklærede Europa-Kommissionen støtteordningen for forenelig med bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 ⁽⁶⁰⁾.

2. ARTIKEL 61, STK. 3, LITRA C), I EØS-AFTALEN SAMT RETNINGSLINJERNE FOR STATSSTØTTE TIL MILJØBESKYTTELSE

Tilsynsmyndigheden har på grundlag af yderligere oplysninger fra de norske myndigheder undersøgt, hvorvidt kompensationsordningen kan være omfattet af en undtagelse i henhold til artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen vurderet i sammenhæng med kapitel 15 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte for så vidt angår støtte til miljøbeskyttelse.

Det skal med det samme understreges, at der er vedtaget nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse ⁽⁶¹⁾ efter tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

I henhold til punkt 73 i det nye kapitel 15 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse gælder de nye retningslinjer fra datoen for deres vedtagelse (dvs. fra den 23. maj 2001). I henhold til punkt 74 i det nye kapitel 15 i samme retningslinjer anvender tilsynsmyndigheden 1994-retningslinjerne ⁽⁶²⁾, hvor det drejer sig om ikke-anmeldt støtte, såfremt støtten er ydet før vedtagelsen af de nye retningslinjer. I det omfang, støtten er ydet efter vedtagelsen af de nye retningslinjer, anvender tilsynsmyndigheden disse.

Som nævnt udgør kompensationsordningen ny støtte, som de norske myndigheder ikke anmeldte til tilsynsmyndigheden. Der er derfor tale om ikke-anmeldt støtte i den betydning, der er fastsat i punkt 74 i de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

Tilsynsmyndigheden har derfor vurderet kompensationsordningen for perioden fra 1. januar 1999 til 22. maj 2001 efter 1994-retningslinjerne og for perioden fra 23. maj 2001 efter de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

⁽⁶⁰⁾ Statsstøttesag nr. N 588/2002 - Det Forenede Kongerige.

⁽⁶¹⁾ EFTA-Tilsynsmyndighedens afgørelse af 23. maj 2001, nr. 152/01/KOL (EFT L 237 af 6.9.2001, s. 16).

⁽⁶²⁾ FN missing voir modèle

a) **Vurdering af kompensationsordningen i henhold til 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse**

I henhold til punkt 15.4.3. i tilsynsmyndighedens 1994-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse kan driftsstøtte inden for affaldsforvaltning og miljøskattelempler accepteres. Bestemmelserne i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte indebærer, at støtten principielt skal være begrænset til de produktionsomkostninger, der ligger ud over de traditionelle omkostninger, og de skal være midlertidige og principielt degressive, så der skabes et incitament til hurtigere at mindske forureningen eller fremme en mere effektiv ressourceudnyttelse. En sådan midlertidig hel eller delvis fritagelse for nye miljøafgifter kan tillades, hvis det er nødvendigt for at opveje tab af konkurrenceevne, navnlig på internationalt plan. En anden faktor, der skal tages hensyn til, er, hvad de pågældende virksomheder til gengæld skal gøre for at nedbringe deres forurening.

(1) *Kompensation begrænset til de ekstra produktionsomkostninger*

Under den formelle undersøgelsesprocedure fremlagde de norske myndigheder tal for de samlede beløb, der var udbetalt under kompensationsordningen, sammenholdt med provenuet fra autodieselafgiften. Disse tal, som var opdateret på grundlag af den norske regerings seneste budgetforslag, er gengivet i tabellen nedenfor.

TABEL 3:

	1998	1999	2000	2001	2002
Kompensationsydelser (revideret)	-	64,0 mio.	71,7 mio.	40,8 mio.	29,0 mio.
Provenu fra autodieselafgiften (inkl. moms) ⁽¹⁾	-	64,0 mio.	66,0 mio.	53,0 mio.	51,0 mio.

⁽¹⁾ Disse tal viser ikke det faktiske provenu fra den autodieselafgift, de ikke-subventionerede busoperatører betaler, men er beregnet på grundlag af de mest energieffektive køretøjers brændstofforbrug.

De norske myndigheder hævdede, at provenuet fra autodieselafgiften oversteg det beløb, der var udbetalt under kompensationsordningen. Følgelig var det generelle kompensationsniveau ifølge de norske myndigheder under alle omstændigheder under 100 %.

I denne forbindelse hævdede de norske myndigheder, at provenuet fra autodieselafgiften i realiteten var højere end det i tabellen anførte beløb. Ifølge de norske myndigheder var det tal for provenuet, tilsynsmyndigheden havde fået opgivet, ikke baseret på den autodieselafgift, de ikke-subventionerede busoperatører rent faktisk betaler, men beregnet på grundlag af en formodning om, at de pågældende busoperatører vil anvende de mest energieffektive køretøjer (med et brændstofforbrug på 0,315 liter/km). Ifølge de norske myndigheder var det ikke alle busoperatører, der havde sådanne køretøjer. Hvis operatørerne i virkeligheden havde et højere forbrug af autodiesel end forudsat ved beregningen af provenuet, ville tallet for provenuet fra autodieselafgiften være højere. I så fald ville kompensationsniveauet og dermed støtteintensiteten i realiteten være lavere end den, der er beregnet på grundlag af de norske myndigheders tal.

Eftersom der ikke blev fremlagt verificerbare oplysninger om det nøjagtige provenu fra den autodieselafgift, der opkræves hos de ekspresbusoperatører, som er omfattet af kompensationsordningen, kan tilsynsmyndigheden imidlertid kun basere sig på tallene fra de norske myndigheder, således som de fremgår af ovennævnte tabel. På grundlag af disse tal skulle kompensationsniveauet være 100 % i 1999, ca. 109 % i 2000 og 77 % i 2001. Følgelig skulle kompensationsniveauet i henhold til ovenstående tal have været gennemsnitligt 95,3 % i perioden 1999-2001.

Tilsynsmyndigheden beklager, at tallene fra de norske myndigheder ikke giver mulighed for at fastslå det nøjagtige kompensationsniveau. På trods af den resterende usikkerhed kan tilsynsmyndigheden dog konkludere, at de kompensationsydelse, der blev udbetalt under kompensationsordningen, i gennemsnit var begrænset til meromkostningerne (dvs. udgifterne til autodieselafgiften inkl. moms⁽⁶³⁾). Tilsynsmyndigheden tager desuden forsikringen fra de norske myndigheder om, at ingen beløb under ordningen, som overstiger, hvad der er nødvendigt for at kompensere for forbruget beregnet på grundlag af de mest energieffektive køretøjer, kommer til udbetaling, til efterretning. Tilsynsmyndigheden tager også de norske myndigheders erklæring om, at der ikke ydes fuld kompensation for omkostningerne i forbindelse med assistancekørsel og positionskørsel, til efterretning.

(2) *Midlertidig og degressiv hel eller delvis fritagelse for nye miljøafgifter som tilskyndelse til hurtigere at mindske forureningen eller fremme en mere effektiv ressourceudnyttelse*

Tilsynsmyndigheden bemærker, at selve kompensationsordningen ikke er tidsmæssigt begrænset. Ordningens videreførelse afhænger af den norske regerings årlige budgetforslag og de årlige budgetbeslutninger, der vedtages af Stortinget. Den del af kompensationsordningen, der skal vurderes efter 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, er dog tidsmæssigt begrænset, nemlig fra den 1. januar 1999 til den 22. maj 2001, dvs. ca. 2½ år⁽⁶⁴⁾.

Tilsynsmyndigheden bemærker på grundlag af de tal, de norske myndigheder har fremlagt, at bevillingerne til kompensationsordningen er reduceret i perioden fra 1999 til 2001 (64 mio. NOK i 1999 og 40,8 mio. NOK i 2001). Beregnet på grundlag af de norske myndigheders tal⁽⁶⁵⁾ blev kompensationsniveauet i perioden 1999-2001 reduceret fra 100 % i 1999 til 77 % i 2001. Hvis der skal tages hensyn til kompensationsniveauet under ordningen i 2002 (56,9 %), kan der konstateres en vis faldende tendens. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at Europa-Kommissionen i praksis ikke har forlangt streng overholdelse af princippet om degressivitet⁽⁶⁶⁾.

På den anden side var kompensationsniveauet i hele perioden meget højt. Beregnet på grundlag af tallene fra de norske myndigheder var det gennemsnitlige kompensationsniveau 95,3 %⁽⁶⁷⁾. Som påpeget ovenfor afspejler denne procentsats ikke nødvendigvis det faktiske kompensationsniveau, eftersom disse tal bygger på kun de mest energieffektive køretøjers formodede forbrug af autodiesel.

Det skal understreges, at kun for de operatører, der har en flåde bestående udelukkende af, hvad der anses for at være de mest energieffektive køretøjer, har den øgede kompensation dækket en stor del af udgifterne til autodieselafgiften. I forhold til situationen før 1999, hvor busoperatører var fuldt fritaget for autodieselafgiften, er det rimeligt at formode, at operatørerne vil være tilskyndet til at minimere meromkostningerne og derfor udskifte den eksisterende flåde med nye og mere energieffektive køretøjer. Tilsynsmyndigheden beklager, at de norske myndigheder ikke har fremlagt oplysninger om de støtteberettigede operatørers adfærd efter afskaffelsen af afgiftsfritagelsen og indførelsen af kompensationsordningen, navnlig om, hvorvidt de pågældende operatører har investeret i mindre forurenende køretøjer. Tilsynsmyndigheden er dog bekendt med, at der i 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ikke var sat noget loft over acceptabel støtte. Det fremgår af Kommissionens praksis i henhold til 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, at bestemmelserne vedrørende den pågældende afgiftsforanstaltningens tilskyndende virkning blev anset for at være fuldt opfyldt, såfremt afgiftslettelsen ikke kompenserede fuldt ud for afgiften. Under disse omstændigheder fandt Europa-Kommissionen, at selve afgiften gav støttemodtagerne et incitament til at mindske den forurenende adfærd⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶³⁾ De meromkostninger, der skyldes afskaffelsen af fritagelsen for autodieselafgiften, er både selve autodieselafgiften og moms på afgiften. Det skal understreges, at meromkostningerne dog ikke omfatter udgiften til den moms, der er pålagt autodiesel som sådan.

⁽⁶⁴⁾ Se statsstøttesag nr. NN 75/2002 - Finland, hvor Kommissionen mente, at kravet om støttens midlertidige karakter var opfyldt, eftersom varigheden af den ordning, der skulle vurderes efter 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, var begrænset til ca. fire år; se også statsstøttesag nr. NN 3/A/2001 og NN 4/A/2001 - Sverige, hvor Europa-Kommissionen fandt, at spørgsmålet om, hvorvidt støtten var midlertidig, ikke var relevant i de pågældende sager.

⁽⁶⁵⁾ Vedrørende beregningen af kompensationsniveauet henvises til redegørelsen for tabel 3.

⁽⁶⁶⁾ Jf. den kommissionsbeslutning, hvortil der henvises i fodnote 69.

⁽⁶⁷⁾ Vedrørende beregningen af kompensationsniveauet henvises til redegørelsen for tabel 3.

⁽⁶⁸⁾ Jf. bl.a. statsstøttesag nr. NN 3/A/2001 og NN 4/2001 - Sverige (Forlængelse af CO²-ordning), hvor ordningen blev vurderet dels efter 1994-retningslinjerne, dels efter de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse; statsstøttesag nr. N 575/A/1999 - Tyskland (Fortsættelse af miljøskattereformen).

(3) *Kravet om, at støtten skal opveje tab af konkurrenceevne*

Ifølge retningslinjerne kan midlertidig hel eller delvis fritagelse for miljøafgifter tillades, hvis det er nødvendigt for at opveje tab af konkurrenceevne.

Afskaffelsen af fritagelsen for autodieselafgiften for busoperatører medførte en ekstra byrde for de virksomheder, der udfører rutekørsel. Denne meromkostning blev af de norske myndigheder vurderet til at udgøre ca. 8 % af virksomhedernes samlede omkostninger pr. kilometer. De transporttjenester, ekspresbusoperatører leverer, konkurrerer om passagerer, som ellers ville køre i bil. I henhold til undersøgelser af de eksterne omkostninger ved transport i Europa (undersøgelser, der omfatter Norge) er de gennemsnitlige eksterne omkostninger ved at benytte bilen (inkl. eksterne faktorer såsom luftforurening, klimaændring og trafikulykker) mere end det dobbelte af de eksterne omkostninger ved at benytte busser⁽⁶⁹⁾. Der findes ikke i dag noget komplet system, som kan sikre, at disse eksterne omkostninger internaliseres i fuldt omfang i de forskellige transportformer og dermed afspejles i markedspriserne. Ifølge de norske myndigheder afspejler omkostningerne ved at benytte egen bil ikke i dag de eksterne omkostninger, der er forbundet med dette transportmiddel. Den kompensation, der ydes til operatører, der udfører rutekørsel, kan derfor fortolkes som en kompensation for de ubetalte eksterne omkostninger, der er forbundet med at benytte bilen. En sådan foranstaltning er den næstbedste løsning, da der ikke findes noget komplet system til internalisering af de eksterne omkostninger ved transportsystemet. I betragtning af de særlige forhold på markedet for udførelse af rutekørsel mener tilsynsmyndigheden, at det er berettiget at iværksætte foranstaltninger til at sikre rutebustrafikkens konkurrencestilling i forhold til privatbilen som alternativt transportmiddel.

(4) *En kompensationsordning, som ikke strider imod den fælles interesse*

Endelig påpeger tilsynsmyndigheden, at støtte til lokal og regional rutekørsel er i de kontraherende parter fælles interesse. Europa-Kommissionen anfører således i sin meddelelse af 10. juli 1998 om »udvikling af borgernes transportnet«, at et velfungerende europæisk transportsystem forudsætter god, bæredygtig personbefordring. Det bidrager til den økonomiske udvikling og beskæftigelsen og nedbringer overbelastningen af vor transportinfrastruktur. Det er med til at forbedre miljøet ved at være mindre energiforbrugende og mindre støjende og producere færre forurenende stoffer. Det mindsker den sociale udstødelse ved at give mennesker, der ikke har bil, adgang til arbejde, uddannelse, forretninger, sygehuse, sundhedsfaciliteter og fritidsaktiviteter, og samtidig må det erkendes, at det især er kvinder, unge, ældre, arbejdsløse og handicappede, der er afhængige af kollektiv transport.

Ud fra disse overvejelser godkendte Europa-Kommissionen bl.a. en skattelettelse for virksomheder, der varetager lokal personbefordring i Tyskland⁽⁷⁰⁾. Ligesom i den foreliggende sag var det kun de operatører, der udførte rutekørsel, der blev delvis fritaget for mineralolieafgiften i Tyskland, medens lejlighedsvis transporttjenester ikke var omfattet af ordningen.

Klageren hævdede, at kompensationsordningen ville fordreje konkurrencen mellem de busselskaber, der udfører rutekørsel, og dem, der udfører lejlighedsvis kørsel. I denne forbindelse henviste han navnlig til visse ruter, hvor begge kategorier af busselskaber efter klagerens opfattelse konkurrerer direkte.

Tilsynsmyndigheden er som nævnt enig i dette synspunkt. Efter tilsynsmyndighedens opfattelse overstiger kompensationsordningens konkurrencefordrejende virkninger dog ikke, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene med ordningen.

⁽⁶⁹⁾ Disse tal er baseret på en undersøgelse foretaget af INFRAS og IWW i 2000; de er refereret i Kommissionens hvidbog »Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg«.

⁽⁷⁰⁾ Statsstøttesag nr. N 575/A/99 - Tyskland (Fortsættelse af miljøskattereformen), og statsstøttesag nr. N 449/2001 - Tyskland (Videreførelse af miljøskattereformen efter 31. marts 2002). Offentliggjort på internettet: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n575a-99.pdf

I denne forbindelse bemærker tilsynsmyndigheden, at operatører, der er berettigede til støtte under kompensationsordningen, udfører rutekørsel i henhold til en tilladelse, som er udstedt af de lokale myndigheder. Ved udstedelsen af tilladelsen tages der hensyn til det samfundsgavnligt i at have et tilstrækkeligt udbud af transporttjenester. Ekspresbusser kan derfor betragtes som en integreret del af det kollektive transportsystem i Norge. Ekspresbusser er i mange tilfælde det eneste kollektive transportmiddel og det eneste alternativ til at benytte bilen. Disse omstændigheder gør det berettiget at yde offentlig støtte til ekspresbussernes rutekørsel.

Den kendsgerning, at der på visse ruter udføres lejlighedsvis kørsel i konkurrence med rutekørsel, har ingen betydning for den samlede vurdering. Liberaliseringen af markedet for lejlighedsvis kørsel kan resultere i overlapninger i transportudbuddet fra de operatører, der udfører rutekørsel, og dem, der udfører lejlighedsvis kørsel. Det ændrer dog ikke ved, at der er behov for kompensation til ekspresbusoperatører i bestræbelserne på at undgå, at folk benytter bilen som det fremherskende transportmiddel.

Med hensyn til fordrejningen af konkurrencen mellem rutekørsel og lejlighedsvis kørsel henviser tilsynsmyndigheden også til de norske myndigheders forsikring om, at der kun ydes kompensation til rutekørsel. Ekspresbusoperatører, der udfører lejlighedsvis kørsel, er derfor ikke berettigede til at modtage ydelser under kompensationsordningen. Hvad angår de påståede konkurrencefordrejende virkninger som følge af, at ekspresbusoperatører omlægger deres ruter for at kunne befordre folk til turiststeder, mener tilsynsmyndigheden, at omlægning af ruter for at tage hensyn til ændringer i efterspørgslen ikke ændrer ved, at den pågældende form for kørsel kan betegnes som »rutekørsel« i den i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98 fastsatte betydning ⁽⁷¹⁾. Ifølge de norske myndigheder er afvigelser fra den oprindelige ruteplan desuden kun blevet godkendt som led i opfyldelsen af krav om offentlig service, der er fastsat i den pågældende operatørs køretilladelse. Disse transporttjenester vil derfor fortsat være en del af den pågældende operatørs rutekørsel. Den kendsgerning, at destinationen for nogle af ruterne kan være et turiststed, ændrer ikke transporttjenestens karakter fra at være rutekørsel til at være lejlighedsvis kørsel. Desuden synes de påståede konkurrencefordrejende virkninger af, at ekspresbusoperatører udnytter assistancekørsel og positionskørsel til at udføre turistikørsel for grupper af passagerer, ikke at være et resultat af kompensationsordningen i sig selv. Hvis sådanne tjenester — som klageren hævder — kunne betragtes som »lejlighedsvis kørsel« i den i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 12/98 fastsatte betydning, ville de ikke være omfattet af kompensationsordningen.

Tilsynsmyndigheden finder på grundlag af ovenstående, at kompensationsordningens konkurrencefordrejende virkninger er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre formålet med ordningen, nemlig at opretholde rutebustrafikkens konkurrenceevne over for kørsel i egen bil.

b) *Vurdering efter de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse*

De nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse indeholder specifikke regler for alle former for driftsstøtte i form af afgiftsnedsættelser eller -fritagelser. Der står således i punkt 42 »Når EFTA-staterne indfører afgifter på visse aktiviteter af miljøhensyn, kan de finde det nødvendigt at indrømme visse virksomheder midlertidige undtagelser, navnlig når der ikke er sket en harmonisering på europæisk plan, eller når visse virksomheder risikerer midlertidigt at miste international konkurrenceevne. ... Ved vurderingen af, hvorvidt sådanne foranstaltninger er omfattet af undtagelserne fra det generelle statsstøtteforbud i artikel 61, stk. 1, skal det bl.a. undersøges, om den pågældende afgift svarer til en afgift, der opkræves på EF-plan som følge af en EF-beslutning. Dette aspekt er væsentligt for at afgøre, om der er tale om tab af international konkurrenceevne for den afgiftspligtige.«

⁽⁷¹⁾ Der står således i artikel 2, stk. 1, at kørselens karakter af rutekørsel ikke påvirkes af tilpasninger i betingelserne for udførelse af kørslen.

(1) 10-årig fritagelse for nye miljøafgifter, som svarer til harmoniserede EU-afgifter

Ifølge punkt 46.1.b) i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse kan fritagelse for nye miljøafgifter være berettiget i en 10-årig periode uden degressivitet, hvis afgiften svarer til en harmoniseret EU-afgift og er højere end den afgift, der er fastsat i EU-retten, under forudsætning af at det af virksomhederne faktisk betalte beløb efter fradrag stadig er højere end EU-minimumsbeløbet, så virksomhederne tilskyndes til at arbejde på at forbedre miljøbeskyttelsen.

På denne baggrund vurderede tilsynsmyndigheden, om de i den norske lovgivning fastsatte satser for autodieselafgiften er højere end de gældende satser i EU.

I henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82/EØF er mindstesatsen for diesel (gasolie anvendt som drivmiddel) fastsat til 245 EUR pr. 1000 liter (eller 0,245 EUR pr. liter). Udtrykt i NOK var mindstesatsen for mineralolie 2,037 NOK pr. liter i 2001 ⁽⁷²⁾ og 1,96 NOK pr. liter i 2002 ⁽⁷³⁾.

De gældende satser for autodieselafgiften i Norge var 3,44 NOK pr. liter i 2001 (vægtet gennemsnitlig afgiftssats i den periode, der er omfattet af de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse) og 3,43 NOK pr. liter i 2002. Disse satser er højere end de gældende satser i EU.

Desuden vurderede tilsynsmyndigheden, hvorvidt busoperatører, der skal betale autodieselafgiften, men er berettigede til ydelser fra den omhandlede kompensationsordning, stadigvæk betaler mere end den mindstesats for diesel, der er fastsat i EU's mineraloliedirektiv.

Baseret på de gældende satser for autodieselafgiften (inkl. moms) for 2001 og 2002 og kompensationsniveauet (støtteintensiteten), således som den fremgår af tabel 3 ⁽⁷⁴⁾, beregnede tilsynsmyndigheden den afgiftssats, de af kompensationsordningen omfattede busoperatører rent faktisk betaler. Denne beregning giver følgende resultat: i 2001 betalte busoperatørerne ifølge beregningerne rent faktisk 0,79 NOK pr. liter ⁽⁷⁵⁾. Det er mindre end den gældende EU-mindstesats for mineralolie, som var 2,037 NOK pr. liter. I 2002 betalte busoperatørerne ifølge beregningen rent faktisk 1,47 NOK pr. liter ⁽⁷⁶⁾. Det er mindre end den gældende EU-mindstesats for mineralolie, som var 1,96 NOK pr. liter.

Selv om det faktiske kompensationsniveau kan være lavere end det, der fremgår af de tal, de norske myndigheder har fremlagt, kan tilsynsmyndigheden i mangel af de fornødne nøjagtige oplysninger ikke afgøre, om de beløb, ekspresbusoperatørerne rent faktisk har betalt, er højere end EU-mindstesatserne.

Tilsynsmyndigheden finder derfor ikke, at en 10-årig fritagelse er berettiget i den foreliggende sag.

⁽⁷²⁾ Denne beregning er baseret på en vekselkurs på 8,3145 NOK = 1 EUR, som fastsat af tilsynsmyndigheden for 2001.

⁽⁷³⁾ Denne beregning er baseret på en vekselkurs på 8,0105 NOK = 1 EUR, som fastsat af tilsynsmyndigheden for 2002; jf. tilsynsmyndighedens websted: <http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/dbaFile791.html>.

⁽⁷⁴⁾ Vedrørende beregningen af kompensationsniveauet henvises til redegørelsen for tabel 3.

⁽⁷⁵⁾ Baseret på et kompensationsniveau på 77 % (dvs. den faktisk betalte afgift udgør 23 % af den gældende afgiftssats). Den gældende afgiftssats var fra 1. januar 2001 til 30. juni 2001 3,77 NOK pr. liter og fra 1. juli 2001 3,37 NOK pr. liter. Den vægtede gennemsnitlige afgiftssats for den periode, der er omfattet af de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse, var således ca. 3,44 NOK pr. liter.

⁽⁷⁶⁾ Baseret på et kompensationsniveau på 57 % (dvs. den faktisk betalte afgift udgør 43 % af den gældende afgiftssats). Satsen for 2002 var 3,43 NOK pr. liter.

(2) 5-årig fritagelse for nye miljøafgifter, som svarer til EU-afgifter

I henhold til punkt 48, andet afsnit i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse »... gælder det imidlertid, at EFTA-staten bibeholder muligheden for at yde driftsstøtte på de vilkår, der er omhandlet i punkt 40 og 41, hvis de heri fastlagte betingelser er opfyldt. Hvis afgiften svarer til en afgift, der er harmoniseret på EF-plan, kræver en undtagelse fra EF-mindstesatserne under alle omstændigheder en udtrykkelig godkendelse i henhold til den tilsvarende EF-harmoniseringsbestemmelse for afgiften.«

a) **Midlertidig karakter og støtteintensitet**

Ifølge punkt 40 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse gælder det for samtlige former for driftsstøtte, »at 'degressiv' støtte højst kan ydes i fem år. Støtteintensiteten kan være indtil 100 % af meromkostningerne det første år, men skal derefter lineært nedsættes til en nulsats ved udgangen af det femte år.« Endvidere står der i punkt 41 i retningslinjerne: »for 'ikke-degressiv' støtte er varigheden begrænset til fem år, og intensiteten kan højst udgøre 50 % af meromkostningerne.«

Med hensyn til kravet om, at støtten skal være midlertidig, bemærker tilsynsmyndigheden, at kompensationsordningen som påpeget ovenfor ikke i sig selv er tidsmæssigt begrænset. Tilsynsmyndigheden noterer sig også, at Stortinget har besluttet at videreføre kompensationsordningen i 2003 og bevilgede 30 mio. NOK til formålet.

Hvad angår den acceptable støtteintensitet, bemærker tilsynsmyndigheden, at kompensationsordningen i sig selv ikke er indrettet på en sådan måde, at støtteintensiteten ville falde lineært fra 100 % det første år til nul ved udgangen af det femte år. Støtten er derfor ikke »degressiv« i den i retningslinjernes punkt 40 fastsatte betydning. »Ikke-degressiv« støtte er acceptabel under forudsætning af, at varigheden er begrænset til fem år, og at støtteintensiteten ikke overstiger 50 % af meromkostningerne. På grundlag af de ovenstående tal var kompensationsniveauet (støtteintensiteten) i 2001 og 2002 henholdsvis 77 % og 57 % (den gennemsnitlige støtteintensitet i denne toårige periode var 67 %) ⁽⁷⁾.

Desuden indeholder kompensationsordningen ingen bestemmelser, der kan sikre, at det gennemsnitlige kompensationsniveau i den 5-årige periode vil være begrænset til 50 % af de meromkostninger, der kan tilskrives autodieselafgiften.

b) **Undtagelse fra EU-mindstesatsen**

I punkt 44.b) i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse står der, at en fritagelse, som medfører, at de omfattede virksomheder betaler mindre end EU-mindstesatsen, ville blive betragtet som uforenelig med artikel 61 i EØS-aftalen, »hvis en sådan undtagelse ikke ville kunne tillades ifølge det pågældende EF-direktiv ...«. Hvis fritagelsen derimod ville være tilladt ifølge EF-direktivet, »kan myndigheden betragte den som forenelig med artikel 61, hvis den er nødvendig og af et rimeligt omfang i forhold til de tilsigtede EØS-mål. Myndigheden vil være særligt opmærksom på, at en sådan undtagelse i tid begrænses til det strengt nødvendige.«

Ud fra de tal, de norske myndigheder har fremlagt, ser det ud til, at de busoperatører, der er omfattet af kompensationsordningen, betaler mindre end EU-mindstesatsen.

Selv hvis kompensationen var begrænset til 50 % af busoperatørernes udgifter til autodieselafgiften, som det kræves i henhold til punkt 41 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, ville den autodieselafgift, de af ordningen omfattede busoperatører rent faktisk har betalt, stadigvæk være lavere end den harmoniserede mindstesats: i 2001 betalte operatørerne ifølge beregningerne 1,71 NOK pr. liter, hvorimod den harmoniserede sats var 2,037 NOK pr. liter. I 2002 betalte operatørerne ifølge beregningerne 1,72 NOK pr. liter, hvorimod den harmoniserede sats var 1,96 NOK pr. liter.

Eftersom de norske myndigheder ikke har fremlagt oplysninger, der giver tilsynsmyndigheden mulighed for at fastslå det nøjagtige kompensationsniveau, formoder tilsynsmyndigheden på grundlag af ovenstående overvejelser, at den autodieselafgift, de af kompensationsordningen omfattede operatører rent faktisk har betalt, var mindre end den harmoniserede sats for mineralolie, der er fastsat i »mineraloliedirektivet«.

⁽⁷⁾ Vedrørende beregningen af kompensationsniveauet henvises til redegørelsen for tabel 3.

Tilsynsmyndigheden skal derfor i overensstemmelse med punkt 44 i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse vurdere, om kompensationen for autodieselafgiften kunne have været tilladt i EU.

Ifølge artikel 8, stk. 2, litra c), i direktiv 92/81/EØF kan EU-medlemsstaterne indrømme afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse for mineralolier, der anvendes til personbefordring. Den 12. marts 2001 traf Rådet beslutning om at tillade flere EU-medlemsstater at indrømme fritagelser for afgiften på mineralolie, der primært anvendes til brændstof i køretøjer, som benyttes til lokal kollektiv passagertrafik ⁽⁷⁸⁾.

Den omhandlede kompensationsordning er ikke begrænset til lokale transporttjenester, men omfatter også regionale og interregionale transporttjenester.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt hel eller delvis fritagelse for autodieselafgiften kunne have været tilladt i EU, skal tilsynsmyndigheden på forhånd gøre opmærksom på, at artikel 8, stk. 2, i »mineraloliedirektivet« ikke begrænser muligheden for fritagelser til lokal passagertrafik. En fritagelse for regional og interregional passagertrafik synes derfor ikke at være udelukket.

Desuden mener tilsynsmyndigheden, at en kompensationsordning for rutekørsel ikke kun er berettiget i relation til lokal transport. Det fremgår ikke af de oplysninger, tilsynsmyndigheden er i besiddelse af, at den konkurrencemæssige situation, ekspresbusoperatører befinder sig i som del af det kollektive transportsystem over for privatbilismen, er væsentligt bedre på de regionale og interregionale ruter end på lokale ruter. Tilsynsmyndigheden tog også hensyn til de særlige geografiske forhold i Norge og den kendsgerning, at rutebustrafik på grund af et begrænset jernbanenet mange steder er det eneste kollektive transportmiddel og eneste alternativ til at benytte bilen.

I henhold til punkt 44.b) i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse er tilsynsmyndigheden fortsat nødsaget til at undersøge, om den omhandlede afgiftslempelse er nødvendig, af et rimeligt omfang i forhold til de tilsigtede EØS-mål og begrænset i tid til det strengt nødvendige. Desuden står der i punkt 45 i retningslinjerne: »Generelt skal de pågældende afgiftsforanstaltninger yde et væsentligt bidrag til miljøbeskyttelsen. Det skal sikres, at undtagelserne eller fritagelserne ikke er af en sådan art, at de skader opfyldelsen af de generelle mål.«

Eftersom de operatører, der er omfattet af kompensationsordningen, tidligere var fuldt fritaget for autodieselafgiften, medfører afskaffelsen af denne afgiftsfritagelse kombineret med kun delvis kompensation for denne merudgift, at busoperatørernes omkostninger øges, hvorved de får et incitament til at nedbringe forureningen ved bl.a. at investere i mere energieffektive køretøjer. Desuden har kompensationsordningen til formål at opretholde rutebustrafikkens konkurrenceevne over for privatbilismen, som medfører flere eksterne omkostninger end de kollektive transportmidler. Det betyder, at afskaffelsen af fritagelsen for autodieselafgiften kombineret med kompensationsordningen bidrager til opfyldelsen af målsætninger på miljøområdet. Som påpeget ovenfor anses kompensationsordningens konkurrencefordrejende virkninger, navnlig i relation til lejlighedsvis kørsel, for at være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at opfylde de tilsigtede mål.

Som tidligere beskrevet er kompensationsordningen ikke tidsmæssigt begrænset og giver heller ikke den nødvendige garanti for, at den statsstøtte, der ydes under ordningen, er begrænset til 50 % af de ekstra produktionsomkostninger. Som nævnt fremgår det ikke af de oplysninger, de norske myndigheder har fremlagt, at kompensationsordningen i 2001 og 2002 overholdt loftet på 50 %.

⁽⁷⁸⁾ Se fodnote 37.

For at være sikker på, at ordningen er i overensstemmelse med retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse, finder tilsynsmyndigheden det derfor nødvendigt at forlange, at de norske myndigheder begrænser kompensationsordningens varighed til fem år begyndende fra datoen for anvendelsen af de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Det betyder, at kompensationsordningen højst må være gældende til den 22. maj 2006.

Desuden forlanger tilsynsmyndigheden, at de norske myndigheder sikrer, at alle ydelser, der udbetales under kompensationsordningen for ekspresbusoperatører, begrænses til 50 % af deres merudgifter til autodieselafgiften. Alle udbetalte beløb til ekspresbusoperatører, som overskrider dette loft, må anses for uforenelige med EØS-aftalen og skal tilbagesøges hos støttemodtagerne.

c) Konklusioner i relation til artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen vurderet i sammenhæng med retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse

Den kompensationsordning for ekspresbusoperatører, der var gældende fra den 1. januar 1999 til den 22. maj 2001, opfylder betingelser i 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse. Støtte, der er udbetalt under kompensationsordningen i denne periode, kan anses for forenelig med EØS-aftalen.

Den kompensationsordning for ekspresbusoperatører, der har været gældende fra den 23. maj 2001, kan anses for forenelig med EØS-aftalen under forudsætning af, at den begrænses tidsmæssigt, dvs. til fem år begyndende fra ikrafttrædelsestidspunktet for de nye retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse, og at den kompensation, der udbetales til ekspresbusoperatører, begrænses til 50 % af deres merudgifter til autodieselafgiften i forbindelse med rutekørsel. Der må ikke ydes kompensation for udgifter til autodieselafgiften i forbindelse med andre transporttjenester (dvs. lejlighedsvis kørsel i den i artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 12/98 fastsatte betydning samt godstransport).

Alle beløb ydet i henhold til kompensationsordningen efter den 23. maj 2001, som overstiger dette loft, anses for uforenelige med EØS-aftalen og skal tilbagesøges hos støttemodtagerne. Hvad angår kompensationsordningens anvendelse fremover, må de norske myndigheder vedtage foranstaltninger, som garanterer, at kompensationsydelser under ordningen ikke overstiger 50 % af merudgifterne til autodieselafgiften.

3. SAMLET KONKLUSION

Kompensationsordningen for ekspresbusoperatører (baseret på kapitel 1330, post 71, på statsbudgettet) må betragtes som »ny støtte« i den betydning, der er fastsat i artikel 1, stk. 3, i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol. Ordningen er sat i værk uden tilsynsmyndighedens godkendelse og er derfor at betragte som »ulovlig af proceduremæssige årsager« i henhold til kapitel 6 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte.

Tilsynsmyndigheden bestrider ikke retten til at yde offentlig støtte til rutekørsel generelt. En sådan støtte skal dog være i overensstemmelse med de gældende EØS-regler for statsstøtte.

De norske myndigheder har efter tilsynsmyndighedens opfattelse ikke påvist, at kompensationsordningen for ekspresbusoperatører opfylder kravene i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69. Som tilsynsmyndigheden har påpeget, udelukker denne konklusion ikke, at ekspresbusoperatører, der udfører rutekørsel, kan modtage kompensation for udgifter, der kan tilskrives opfyldelsen af dem pålagte krav om offentlig service. En sådan kompensation skal i givet fald ydes i overensstemmelse med reglerne i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.

På den anden side mener tilsynsmyndigheden, at afskaffelsen af fritagelse for autodieselafgiften for busser kombineret med kompensationsordningen for rutekørsel kan anses for at forfølge miljømæssige mål. Ekspresbusoperatører, der udfører rutekørsel, er en del af det kollektive transportsystem i Norge. Kollektiv transport medfører færre eksterne omkostninger end kørsel i egen bil. I mangel af et komplet system til internalisering af eksterne omkostninger i alle transportformer kan kompensation til kollektiv transport anses for berettiget for at opretholde denne transportforms konkurrencemæssige stilling over for privatbilismen.

Eftersom kompensationsordningen blev iværksat med virkning fra 1. januar 1999, måtte tilsynsmyndigheden vurdere kompensationsordningen i henhold til både 1994-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og de nye retningslinjer desangående. Kompensationsordningen kan anses for forenelig med 1994-retningslinjerne for statsstøtte på miljøområdet, hvorimod ordningens videreførelse efter den 23. maj 2001 kun kan anses for forenelig med retningslinjerne, hvis ordningen begrænses tidsmæssigt, og kompensationsydelseerne til ekspresbusoperatører begrænses til 50 % af deres merudgifter til autodieselafgiften.

Begrænsningen i tid betyder, at kompensationsordningen kun må gælde frem til den 23. maj 2006. Busoperatørerne bør underrettes om kompensationsordningens begrænsede varighed.

Begrænsningen af kompensationen til 50 % af merudgifterne forudsætter, at de norske myndigheder begrænser al fremtidig kompensation til 50 % af busoperatørernes merudgifter til autodieselafgiften og undersøger, om tidligere udbetalinger foretaget til individuelle ekspresbusoperatører under kompensationsordningen efter den 23. maj 2001 overholdt loftet på 50 %. Al kompensation, der overstiger dette loft, kan ikke anses for forenelig med artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen vurderet i sammenhæng med retningslinjerne til miljøbeskyttelse. Hvis der tidligere er foretaget udbetalinger, hvor kompensationsbeløbet overstiger det tilladte loft på 50 %, skal det overskydende beløb tilbagesøges med renter hos støttemodtageren.

Alle overskydende beløb skal tilbagesøges hos ekspresbusoperatører ifølge vilkårene i national ret, for så vidt som disse ikke i praksis umuliggør den af EØS-retten krævede tilbagesøgning og ikke skader princippet om lighed i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art ⁽⁷⁹⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

1. Kompensationsordningen for ekspresbusoperatører (kapitel 1330, post 71 på statsbudgettet) udgør ny statsstøtte i den i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, fastsatte betydning. Kompensationsordningen er iværksat i strid med den norske regerings forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 3, i protokol 3 til aftalen om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol og udgør derfor »ulovlig støtte af procedurermæssige årsager« i den betydning, der er fastsat i kapitel 6 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte.
2. Anvendelsen af kompensationsordningen for ekspresbusoperatører fra den 1. januar 1999 til den 22. maj 2001 er forenelig med EØS-aftalen, navnlig artikel 61, stk. 3, litra c), vurderet i sammenhæng med kapitel 15 i de retningslinjer for statsstøtte, tilsynsmyndigheden vedtog i 1994.
3. Anvendelsen af kompensationsordningen for ekspresbusoperatører fra den 23. maj 2001 er forenelig med EØS-aftalen, særlig artikel 61, stk. 3, litra c), vurderet i sammenhæng med kapitel 15 i tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtte, som ændret i 2001, under forudsætning af at:
 - a) kompensationsordningen begrænses til fem år begyndende fra den 23. maj 2001

⁽⁷⁹⁾ Sag C-382/99 - Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 5163, præmis 90.

- b) kompensation, der ydes under ordningen, ikke overstiger 50 % af de udgifter, der kan tilskrives auto-dieselaafgiften i forbindelse med udførelse af rutekørsel.
4. Alle udbetalinger foretaget under kompensationsordningen efter den 23. maj 2001, som overstiger det i punkt 3 tilladte støttebeløb, er uforenelige med EØS-aftalen.
 5. Den i punkt 4 nævnte støtte, der er uforenelig med EØS-aftalen, skal tilbagesøges hos støttemodtagerne. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.
 6. Den norske regering træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelse af bestemmelserne i punkt 3 og 5 med omgående virkning. Hvad angår den tidsmæssige begrænsning, som er nævnt i punkt 3.a., underretter den norske regering uophørligt støttemodtagerne om, at den nuværende kompensationsordning højst kan gælde til den 23. maj 2006. Hvad angår overholdelsen af bestemmelserne i punkt 3.b. og 5, anmodes den norske regering om at undersøge, om udbetalinger foretaget efter den 23. maj 2001 til individuelle ekspresbusoperatører under kompensationsordningen overholder loftet på 50 %.
 7. Den norske regering underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning tilsynsmyndigheden om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.
 8. Denne beslutning er rettet til Kongeriget Norge.

Udfærdiget i Bruxelles, den 16. juli 2003.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Einar M. BULL

Formand
