

Cauza C-390/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

14 iunie 2022

Instanța de trimitere:

Okrazhen sad Burgas (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

7 iunie 2022

Apelantă-pârâtă:

Obshtina Pomorie

Intimată-reclamantă:

„Anhialo auto” OOD

Obiectul procedurii principale

Apel împotriva hotărârii nr. 260207 a Rayonen sad Pomorie [Tribunalul de Raion din Pomorie, Bulgaria] din 8 noiembrie 2021 prin care obshtina Pomorie (municipalitatea Pomorie) a fost obligată la plata sumei de 24 931,60 leva (BGN) către societatea „Anhialo auto” OOD, care reprezintă o parte din suma datorată în temeiul unui contract din 1 noiembrie 2013, prin care municipalitatea însărcinase întreprinderea cu prestarea serviciului public de transport de călători.

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) Dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 permit unui stat membru să introducă, prin intermediul legislației naționale sau al normelor interne, cerințe și restricții suplimentare referitoare la plata unei compensații către o întreprindere de

transport pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public, care nu sunt prevăzute în acest regulament?

2) Articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 permite plata unei compensații către întreprinderea de transport pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public în cazul în care parametrii pe baza cărora se calculează compensația nu au fost stabiliți în prealabil într-un contract de servicii publice, ci au fost stabiliți prin norme generale, iar efectul financiar net sau cuantumul compensației datorate a fost stabilit în conformitate cu procedura prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 1370/2007?

Dispoziții de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii

Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1): considerentele (5), (9), (27) și (28) și articolele 1, 2, 4 și 6

Dispoziții de drept național

Zakon za avtomobilnite prevozi (Legea privind transportul rutier): articolul 4 din dispozițiile finale;

Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (Regulament privind condițiile și procedura de acordare a fondurilor pentru compensarea pierderilor de venituri datorate aplicării tarifelor pentru transportul public rutier de călători, prevăzute pentru anumite categorii de călători în acte legislative, pentru subvenționarea transportului public de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte zone, precum și pentru emiterea de documente de transport pentru prestarea de servicii de transport (adoptate prin decretul nr. 163 al Ministerski savet [Consiliul de Miniștri] din 29 martie 2015, Darzhaven vestnik [Monitorul Oficial, denumit în continuare „DV”] nr. 51 din 7 iulie 2015, astfel cum a fost modificat cel mai recent în DV nr. 18 din 4 martie 2022, denumit în continuare „Naredba”): articolele 1, 2, 3, 55 și 56;

Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (Regulamentul nr. 3 din 4 aprilie 2005 privind condițiile și procedura de acordare a fondurilor

pentru subvenționarea transportului de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte zone (DV nr. 33 din 15 aprilie 2005, abrogat, DV nr. 57 din 28 iulie 2015): articolele 1 și 3

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Prin decizia Oblasten upravitel na Oblast Burgas (guvernatorul regiunii Burgas) din 14 august 2013, s-a acordat aprobarea ca primarul localității Pomorie să contracteze direct, pentru o perioadă maximă de șase luni, prestarea de servicii de transport cu autobuzul pe rutele specificate în decizie, în sensul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 2 Pe baza acestei decizii, între municipalitatea Pomorie și întreprinderea „Anhialo auto” a fost încheiat, la 1 noiembrie 2013, un contract de exploatare a serviciilor de transport public cu privire la rutele de autobuz prezentate. Contractul a fost încheiat prin atribuire directă, în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, ca măsură de urgență pentru a depăși întreruperea serviciilor publice de transport de călători pe rutele menționate, ca urmare a expirării contractelor existente cu contractanții și a încheierii simultane a unei proceduri de licitație pentru reatribuirea serviciilor de transport public.
- 3 La articolul 2 din contract se prevede că contractul este pe durată determinată, până la încheierea procedurii în temeiul Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice).
- 4 Articolul 5 din contract prevede că autoritatea contractantă se angajează să transfere fonduri către contractant în cazul în care astfel de fonduri sunt prevăzute pentru subvenții în temeiul dreptului național aplicabil și pentru compensarea tarifelor gratuite și reduse ale anumitor categorii de cetățeni în temeiul dreptului național aplicabil.
- 5 Contractul a fost reziliat la 15 ianuarie 2019 în urma încheierii procedurii desfășurate în temeiul Legii privind achizițiile publice.
- 6 Întreprinderea consideră că municipalitatea Pomorie nu i-a plătit suma de 86 497 de leva (BGN) care corespunde subvențiilor ce îi sunt datorate în temeiul contractului din 1 noiembrie 2013 și al dispozițiilor aplicabile în privința serviciilor de transport urban pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2016 și 31 decembrie 2018. Ea a solicitat o parte din sumă, și anume 24 931,60 leva (BGN), la Rayonen sad Pomorie (Tribunalul de Raion din Pomorie).
- 7 În fața acestei instanțe, întreprinderea a susținut că, pentru îndeplinirea de către aceasta a unei obligații de serviciu public, era prevăzută o compensație în sensul Regulamentului nr. 1370/2007. Pe întreaga durată a contractului, întreprinderea a furnizat informațiile prevăzute de lege pentru determinarea cuantumului compensațiilor datorate. Efectul financiar net și cuantumul compensațiilor au fost

determinate în conformitate cu procedura prevăzută în Regulamentul nr. 1370/2007.

- 8 Pârâta, municipalitatea Pomorie, s-a opus cererii. Ea a susținut că, în conformitate cu articolul 56 alineatul (1) din Naredba, „subvențiile [...] se acordă numai întreprinderilor de transport cu care municipalitatea respectivă a încheiat contracte care respectă cerințele Regulamentului nr. 1370/2007”. Contractul cu reclamanta nu ar respecta însă aceste cerințe. În plus, Ministerstvo na finansite (Ministerul de Finanțe) ar fi acordat o subvenție în valoare de 3 690 leva (BGN) pentru perioada în cauză, care ar fi fost transferată integral către întreprinderea reclamantă. Întrucât nu ar mai fi existat nicio altă subvenție de la bugetul central în favoarea municipalității Pomorie, aceasta nu ar fi plătit nicio subvenție transportatorilor și nu ar fi fost responsabilă pentru aceasta.
- 9 În cadrul procedurii, nu se contestă că întreprinderea reclamantă a furnizat serviciile convenite prin contract.
- 10 Pe baza expertizei contabile judiciare obținute în cadrul procedurii, efectul financiar net a fost constatat pentru reclamantă în sensul Regulamentului nr. 1370/2007, în conformitate cu normele stabilite în anexa la acest regulament, intitulată „Norme aplicabile compensației în cazurile menționate la articolul 6 alineatul (1)” și cu normele prevăzute la articolul 55 din Naredba. În fapt, s-a constatat că efectul financiar net al întreprinderii pentru anul 2016 a fost de 25 469 leva (BGN), pentru anul 2017, de 36 624 leva (BGN) și pentru anul 2018 de 23 290 leva (BGN). Din expertiză reiese, de asemenea, că organizarea conturilor societății permite o defalcare precisă a costurilor și veniturilor în raport cu activitățile subvenționate și nesubvenționate, în conformitate cu cerințele care decurg din anexa la regulament.
- 11 Rayonen sad (Tribunalul de Raion) a mai constatat că, în perioada în litigiu, pentru care reclamanta solicită plata unei compensații, municipalitatea Pomorie a plătit întreprinderii suma de 3 690 leva (BGN), care corespunde sumei totale a fondurilor alocate și plătite municipalității Pomorie din bugetul central al Republicii Bulgaria pentru subvenții pentru serviciile de transport urban și interurban.
- 12 Rayonen sad Pomorie (Tribunalul de Raion din Pomorie) a explicat că Regulamentul nr. 1370/2007 reglementează modul în care autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a asigura prestarea de servicii de interes general și, în acest sens, stabilește, de asemenea, condițiile în care autoritățile competente pot să acorde operatorilor de servicii publice, atunci când le impun obligații de serviciu public sau le atribuie contracte corespunzătoare, compensații pentru costurile suportate de aceștia în îndeplinirea obligațiilor de serviciu public și/sau drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii unor astfel de obligații.

- 13 Această instanță a declarat că scopul compensației a fost acela de a compensa efectul financiar net negativ (pierderea) prin rambursarea către întreprinderea de transport public a costurilor de prestare a serviciului public. Întrucât contractul a fost încheiat în anul 2013, Rayonen sad (Tribunalul de Raion) a considerat neîntemeiată obiecția pârâtei potrivit căreia nu ar trebui să se acorde nicio subvenție reclamantei, deoarece contractul nu conținea condițiile obligatorii menționate la articolul 56 alineatul (2) din Naredba. De fapt, Naredba ar fi fost adoptat printr-un decret al Ministerski savet (Consiliul de Miniștri) din 29 martie 2015, astfel încât cerințele prevăzute în acesta în privința contractelor, inclusiv cerința ca acestea să conțină norme privind compensațiile, nu puteau fi aplicabile contractului în cauză.
- 14 Potrivit Rayonen sad, reclamanta are dreptul la o subvenție în temeiul Regulamentului nr. 1370/2007, întrucât a prestat efectiv serviciul public care a făcut obiectul contractului încheiat.
- 15 Pentru motivele expuse și pe baza expertizei [contabile] judiciare introduse în procedură, instanța menționată a admis cererea întreprinderii împotriva municipalității Pomorie.
- 16 Municipalitatea a declarat apel la Okrazhen sad Burgas [Tribunalul Regional din Burgas, Bulgaria], instanța de trimitere, împotriva acestei hotărâri.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 17 Apelanta, municipalitatea Pomorie, susține că concluziile primei instanțe cu privire la normele de drept material aplicabile nu sunt corecte.
- 18 Municipalitatea susține că condițiile stabilite în Naredba sunt prevăzute și în Regulamentul nr. 1370/2007. La rândul său, regulamentul ar avea efect direct de la adoptarea sa (23 octombrie 2007), astfel încât cerințele prevăzute la articolul 4 alineatul (1) ar fi fost deja introduse în anul 2007. Potrivit apelantei, neinclusiunea acestora în contractul în cauză indică inexistența unui drept la subvenție, acțiunea fiind, în consecință, neîntemeiată.
- 19 Municipalitatea invocă de asemenea articolul 5 din contractul încheiat, din care deduce că obligația sa de transfer al subvențiilor nu este necondiționată, așa cum s-ar fi considerat în hotărârea atacată, ci este condiționată de îndeplinirea condițiilor legale.
- 20 În plus, aceasta susține că, din cauza lipsei de subvenționare a bugetului său de la bugetul central, nu au fost plătite subvenții nici întreprinderilor de transport, această împrejurare neputându-i fi imputată. Municipalitatea contractoare nu ar dispune de competența legală de a stabili ea însăși cuantumul compensațiilor și al subvențiilor, ci doar ar distribui fondurile corespunzătoare care îi sunt alocate pentru un anumit scop.

- 21 Întreprinderea reclamantă (intimată în apelul în fața instanței de trimitere) consideră că apelul este nefondat.
- 22 Aceasta susține că este nelegal să se ia în considerare lipsa conformității unui contract încheiat în anul 2013 cu un Naredba emis doi ani mai târziu, la 29 iunie 2015. Articolul 56 alineatul (2) din Naredba este o normă de drept material și, prin urmare, nu are efect retroactiv. Întrucât contractul în cauză a fost încheiat înainte de intrarea în vigoare a Naredba, cerințele Naredba privind conținutul acestuia nu îi pot fi aplicabile. Dreptul la subvenții ar depinde de prestarea serviciilor de transport public de călători în cauză, și anume de prestarea efectivă a serviciului în cauză, iar nu de existența anumitor elemente în contract.
- 23 În plus, întreprinderea susține că Regulamentul nr. 1370/2007 reglementează un drept irevocabil al întreprinderii de transport public, și anume dreptul la compensație, și că este inadmisibil ca acest drept să fie limitat sau să se renunțe complet la acesta. Deși regulamentul menționat ar prevedea cerințe referitoare la atribuirea contractelor de servicii de transport public de călători, acesta nu ar conține nicio interdicție expresă privind plata de compensații în cazul în care contractele nu îndeplinesc formal cerințele. Obiectivul regulamentului ar fi acela de a garanta transparența procedurii de calcul al compensației și de a evita supracompensarea, dar în niciun caz de a priva transportatorii de compensațiile la care au dreptul.
- 24 În plus, întreprinderea prezintă argumente conform cărora obiecția potrivit căreia statul, iar nu municipalitatea, este responsabil pentru plata subvențiilor este neîntemeiată. De fapt, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Naredba, municipalitățile sunt singurele responsabile de asigurarea conformității contractelor de atribuire a serviciilor publice de transport de călători cu Regulamentul nr. 1370/2007. Acordarea de subvenții de la bugetul central ar depinde doar de municipalitatea în cauză, și anume de aspectul dacă aceasta a respectat cerințele legale în atribuirea serviciilor de transport public. Prin urmare, municipalitatea datorează întotdeauna compensația integrală întreprinderii de transport în cauză, indiferent dacă statul îi acordă sau nu o subvenție.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 25 În cauză, s-a stabilit în mod incontestabil că între întreprinderea reclamantă și municipalitatea Pomorie a fost încheiat un contract de exploatare a serviciilor de transport public de călători și că întreprinderea de transport a îndeplinit contractul în mod corespunzător. Acesta din urmă a fost încheiat ca „măsură de urgență” în temeiul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 26 Dreptul național, și anume articolul 4 alineatul (1) din dispozițiile finale ale Zakon za avtomobilnite prevozi (Legea privind transportul rutier), stabilește că, în bugetul de stat al Republicii Bulgaria, trebuie să se prevadă anual cheltuieli pentru următoarele: 1. subvenționarea transportului de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte

zone, la propunerea Ministerului Transporturilor, Informației și Comunicărilor (Ministerul Transporturilor, Tehnologiilor Informaționale și Comunicărilor); 2. o compensare a pierderilor de venituri rezultate din aplicarea tarifelor de transport prevăzute pentru anumite categorii de călători în acte legislative.

- 27 Naredba a fost promulgată pe baza acestei legi. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Naredba, se alocă fonduri până la concurența sumei specificate în Zakon za darzhavnia byudzheta (Legea privind bugetul de stat) pentru anul în cauză. În același timp, articolul 56 alineatul (1) prevede că subvențiile se acordă numai întreprinderilor de transport cu care municipalitatea respectivă a încheiat contracte care îndeplinesc cerințele Regulamentului nr. 1370/2007. La alineatele următoare sunt definite cerințe suplimentare în ceea ce privește conținutul contractelor încheiate cu întreprinderile de transport.
- 28 O interpretare a dispozițiilor de drept național introduse prin Legea privind transportul rutier și prin Naredba menționat conduce la concluzia că autoritățile competente acordă întreprinderilor de transport compensații până la concurența sumei alocate și puse la dispoziția acestora de la bugetul de stat pentru anul în cauză. Pe de altă parte, întreprinderilor de transport le-au fost impuse cerințe suplimentare privind răspunderea față de autoritățile competente.
- 29 Pe de altă parte, dreptul Uniunii, în special Regulamentul nr. 1370/2007, nu prevede astfel de cerințe și limitări în ceea ce privește plata compensațiilor către operatorii de servicii publice.
- 30 Potrivit articolului 6 alineatul (1) din regulament, orice compensație legată de o normă generală sau de un contract de servicii publice respectă dispozițiile prevăzute la articolul 4, indiferent de modul în care a fost atribuit contractul. Orice compensație, indiferent de natura ei, legată de un contract de servicii publice atribuit direct în conformitate cu articolul 5 alineatele (2), (4), (5) sau (6) sau legată de o normă generală trebuie să respecte de asemenea dispozițiile prevăzute în anexă.
- 31 O comparație între legislația națională și legislația Uniunii conduce la concluzia că legislația națională prevede o condiție suplimentară pentru plata compensației, și anume ca aceasta să fi fost stabilită în Legea privind bugetul de stat pentru anul în cauză și pusă la dispoziția autorității competente. În caz contrar, autoritatea nu ar putea să le plătească în mod legal companiei de transport, chiar dacă contractul de servicii publice a fost efectiv executat.
- 32 Din motivele expuse mai sus, este necesar să se răspundă la întrebarea dacă dispozițiile Regulamentului nr. 1370/2007 permit unui stat membru să introducă, prin intermediul legislației naționale sau al normelor interne, cerințe și restricții suplimentare în ceea ce privește plata unei compensații către o întreprindere de transport pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public.

- 33 Contractul încheiat între părți nu precizează parametrii pe baza cărora se calculează subvenția. Din acest motiv, municipalitatea Pomorie consideră că contractul contestat nu respectă nici cerințele dreptului național (Naredba; Naredba nr. 3 din 4 aprilie 2005, care era în vigoare la momentul încheierii contractului contestat, conținea o reglementare comparabilă), nici pe cele ale Regulamentului nr. 1370/2007.
- 34 Întreprinderea respinge aceste argumente și susține că compensația reprezintă un drept irevocabil al întreprinderii de transport care a prestat serviciile în mod corespunzător. Mai mult, compensația a fost stabilită *ex post* în conformitate cu dispozițiile regulamentului. Întreprinderea invocă obiectivele menționate în regulament, precum și faptul că regulamentul nu interzice în mod expres plata de compensații în cazul în care contractele nu respectă formal cerințele legale.
- 35 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1370/2007 reglementează conținutul obligatoriu al contractelor de servicii publice și normele generale. Contractul dintre părțile din acțiunea principală constituie un contract de servicii publice, inclusiv ținând seama de interpretarea dată acestei noțiuni la articolul 2 litera (i) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 36 Prin urmare, din articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, se poate concluziona că, în contractul dintre părți, trebuie să fie definiți parametrii pe baza cărora se calculează subvenția. Este evident că, având în vedere necesitatea de a evita supracompensarea întreprinderii de transport, la articolul 4 alineatul (1), conjuncția „și” este utilizată în legătură cu reglementarea necesară a acestor parametri: – [se citește] „Contractele de servicii publice și normele generale”. Această dispoziție ar putea fi interpretată în sensul că este suficient ca parametrii pe baza cărora se calculează compensația să fie stabiliți în norme generale. Astfel de norme generale sunt, potrivit instanței de trimitere, dispozițiile Naredba, precum și cele din Naredba nr. 3 din 2005, anterior.
- 37 O altă interpretare posibilă este că parametrii trebuie să fie definiți nu numai în normele generale, ci și în contractul încheiat între părți (în calitate de contract de servicii publice în sensul regulamentului).
- 38 Pentru motivele expuse mai sus, instanța de trimitere consideră că interpretarea dispoziției menționate din Regulamentul nr. 1370/2007 este necesară pentru a aplica în mod corect dreptul Uniunii la soluționarea litigiului dintre părți. În special, este necesar să se interpreteze aspectul dacă articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 permite plata unei compensații către întreprinderea de transport pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public atunci când parametrii pe baza cărora se calculează subvenția au fost stabiliți în prealabil nu într-un contract de servicii publice, ci prin norme generale, iar efectul financiar net sau cuantumul compensației datorate a fost determinat în conformitate cu procedura prevăzută în Regulamentul nr. 1370/2007.