

**Mål C-390/22****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

14 juni 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Okrazhen sad Burgas (Bulgarien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

7 juni 2022

**Klagande:**

Obshtina Pomorie

**Motpart:**

”Anhialo auto” OOD

**Saken i det nationella målet**

Överklagande av dom nr 260207 från Rayonen sad Pomorie av den 8 november 2021, genom vilken Obshtina Pomorie (kommunen Pomorie) ålades att betala 24 931,60 leva (BGN) till företaget ”Anhialo auto” OOD, vilket utgör en del av den ersättning som kommunen är skyldig att betala till följd av ett avtal av den 1 november 2013, genom vilket kommunen gett företaget i uppdrag att bedriva kollektivtrafik.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Utgör bestämmelserna i förordning (EG) nr 1370/2007 hinder mot att en medlemsstat genom nationell lagstiftning eller andra interna bestämmelser inför ytterligare krav och begränsningar gällande betalning av ersättning till ett

transportföretag för att fullgöra en allmän trafikplikt som inte föreskrivs i förordningen?

2. Är en betalning av ersättning till transportföretaget för fullgörandet av en allmän trafikplikt tillåten enligt artikel 4.1 b i i förordning (EG) nr 1370/2007 om de parametrar som ska användas för att beräkna ersättningen inte tidigare har fastställts i ett avtal om allmän trafik, men emellertid har föreskrivits i allmänna bestämmelser och den ekonomiska nettoeffekten eller storleken på den ersättning som ska betalas har fastställts i överensstämmelse med det förfarande som föreskrivits i förordning (EG) nr 1370/2007?

### **Unionsbestämmelser och rättspraxis**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1), skälen 5, 9, 27 och 28 samt artiklarna 1, 2, 4 och 6

### **Nationella bestämmelser**

Zakon za avtomobilnitate prevozi (vägtrafiklagen), 4 § i slutbestämmelserna

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 (förordning om villkoren och förfarandet för beviljande av medel för att kompensera minskade intäkter på grund av tillämpningen av biljettpriiser för kollektivtrafik på väg, vilka föreskrivs i rättsakter för vissa grupper av passagerare, för subventionering av persontransporter på olönsamma sträckor i stadstrafik samt i trafik i bergsområden och andra områden och för utfärdande av transporthandlingar för tillhandahållande av trafiktjänsterna (antagen genom kungörelse nr 163 från Ministerski savet [ministerrådet] av den 29 mars 2015, Darzhaven vestnik [den officiella tidningen, nedan kallad DV] nr 51 av den 7 juli 2015, senast ändrad genom DV nr 18 av den 4 mars 2022), (nedan kallad Naredba), artiklarna 1, 2, 3, 55 och 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 (förordning nr 3 av den 4 april 2005 om villkoren och förfarandet för beviljande av medel för att subventionera persontransporter på olönsamma sträckor i stadstrafik samt i trafik i bergsområden och andra områden (DV nr 33 av den 15 april 2005, upphävd genom DV nr 57 av den 28 juli 2015), artiklarna 1 och 3

**Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Genom beslut från Oblasten upravitel na Oblast Burgas (regionen Burgas guvernör) av den 14 augusti 2013 godkändes att borgmästaren i kommunen Pomorie genomförde en direkttilldelning avseende tillhandahållandet av busstransporter i högst sex månader för de sträckor som fastställts i beslutet i den mening som avses i artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007.
- 2 Mot denna bakgrund ingick kommunen Pomorie och företaget "Anhialo auto" ett avtal om drift av kollektivtrafik för de angivna bussträckorna den 1 november 2013. Avtalet ingicks genom direkttilldelning enligt artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007 som nödgärd för att hindra ett avbrott i kollektivtrafiken på nämnda sträckor på grund av att de befintliga avtalen med uppdragstagare löpte ut och innan ett upphandlingsförfarande för en ny tilldelning av kollektivtrafiktjänster avslutades.
- 3 I artikel 2 i avtalet fastställs att avtalet gäller för en viss tid till dess att förfarandet enligt Zakon za obshtestvenite porachki (lagen om offentlig upphandling) har avslutats.
- 4 I artikel 5 i avtalet regleras att uppdragsgivaren förbinder sig att överföra medel till uppdragstagaren om sådana medel tillhandahålls för subventionering enligt gällande nationell rätt och som kompensation för kostnadsfria och rabatterade resor för vissa grupper av medborgare enligt gällande nationell rätt.
- 5 Avtalet upphörde den 15 januari 2019 efter att det förfarande som genomförts enligt lagen om offentlig upphandling avslutats.
- 6 Företaget anser att kommunen Pomorie är skyldig att betala ett belopp på 86 497 leva (BGN), vilket motsvarar den ersättning som skulle betalas enligt avtalet av den 1 november 2013 och de tillämpliga bestämmelserna för transporttjänster i stadstrafik för perioden mellan den 1 januari 2016 till den 31 december 2018. Företaget väckte talan vid Rayonen sad Pomorie och yrkade att kommunen skulle betala en del av beloppet, nämligen 24 931,60 leva (BGN).
- 7 Företaget gjorde gällande att det föreskrevs en ersättning för dess fullgörande av den allmänna trafikplikten i den mening som avses i förordning nr 1370/2007. Företaget har under hela avtalets löptid lämnat den information som föreskrivs enligt lag för att fastställa storleken på den ersättning som ska betalas. Den ekonomiska nettoeffekten och ersättningens storlek har fastställts i enlighet med det förfarande som föreskrivs i förordning nr 1370/2007.
- 8 Motparten, kommunen Pomorie har bestritt talan. Kommunen gör gällande att enligt artikel 56.1 i Naredba ska "ersättning ... endast beviljas sådana transportföretag som har ingått avtal med den berörda kommunen som uppfyller kraven i förordning nr 1370/2007". Avtalet med Anhialo auto uppfyller emellertid inte dessa krav. Dessutom har Ministerstvo na finansite (finansministeriet) beviljat

stöd på 3 690 leva (BGN) för den period som tvisten gäller, vilket i sin helhet har överförts till klagandeföretaget. Eftersom en ytterligare subventionering från den centrala budgeten inte har gjorts till kommunen Pomorie, har kommunen inte heller betalat ut något stöd till transportföretaget och är inte skyldig att göra detta.

- 9 Det är ostridigt i förfarandet att klagandeföretaget har tillhandahållit de tjänster som föreskrivs enligt avtalet.
- 10 På grundval av det sakkunnigutlåtande som inhämtades vid domstolsförfarandet om hur räkenskaperna är uppbyggda fastställdes den ekonomiska nettoeffekten för klagandeföretaget i den mening som avses i förordning nr 1370/2007 i enlighet med de regler som föreskrivs i bilagan till förordningen (regler för beviljande av ersättning i de fall som avses i artikel 6.1) och reglerna enligt artikel 55 Naredba. Det konstaterades att företagets ekonomiska nettoeffekt för 2016 uppgick till 25 469 leva (BGN), för 2017 till 36 624 leva (BGN) och för 2018 till 23 290 leva (BGN). Av utlåtandet framgår vidare att det sätt på vilket företaget redovisar sina räkenskaper möjliggör en exakt uppdelning av kostnaderna och intäkterna när det gäller den subventionerade och den icke-subventionerade verksamheten i enlighet med de krav som föreskrivs i bilagan till förordningen.
- 11 Rayonen sad Pomorie konstaterade dessutom att kommunen Pomorie, under den period som tvisten avser, för vilken transportföretaget kräver ersättning, betalade ett belopp på 3 690 leva (BGN) till företaget, vilket motsvarar hela det belopp som kommunen erhållit från Republiken Bulgariens centrala budget för stöd till transporttjänster i och mellan tätorter.
- 12 Rayonen sad Pomorie konstaterade att det i förordning nr 1370/2007 regleras hur de behöriga myndigheterna kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse och det fastställs även på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretagen ersättning för kostnader och/eller beviljar ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.
- 13 Nämnda domstol uppgav att syftet med ersättningen är att kompensera den negativa nettoeffekten (förlusten), genom vilken det offentliga transportföretaget erhåller ersättning för kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten av allmänt intresse. Eftersom avtalet ingicks år 2103 fann Rayonen sad Pomorie att kommunens invändning att företaget inte skulle beviljas något stöd av det skälet att avtalet inte innehåller de tvingande villkor som anges i artikel 56.2 i Naredba var felaktig. Naredba har faktiskt antagits genom en kungörelse från Ministerski savet (ministerrådet) av den 29 mars 2015, vilket innebär att de krav som fastställs i nämnda förordning avseende avtal, inbegripet kravet på att de måste innehålla bestämmelser om ersättning, inte kan vara tillämpliga på det omtvistade avtalet.
- 14 Rayonen sad Pomorie fann att transportföretaget har rätt till ersättning enligt förordning nr 1370/2007, eftersom det faktiskt har tillhandahållit den tjänst av allmänt intresse som är föremål för det avtal som ingåtts mellan parterna.

- 15 Av ovan angivna skäl och på grundval av att det sakkunnigutlåtande som inhämtades vid domstolsförfarandet biföll nämnda domstol företagets talan mot kommunen Pomorie.
- 16 Kommunen har överklagat denna dom till den hänskjutande domstolen, Okrazhen sad Burgas.

### **Parternas huvudargument**

- 17 Kommunen Pomorie gör gällande att domstolen i första instans har dragit felaktiga slutsatser beträffande vilka materiella bestämmelser som är tillämpliga.
- 18 Kommunen har anfört att de villkor som föreskrivs i Naredba även regleras i förordning nr 1370/2007. Förordningen har i sin tur direkt effekt sedan den antogs (den 23 oktober 2007), vilket innebär att villkoren i artikel 4.1 redan infördes år 2007. Det faktum att de inte återfinns i det omtvistade avtalet talar för att kravet på beviljande av stöd inte är uppfyllt och att talan således ska ogillas.
- 19 Kommunen hänvisar även till artikel 5 i det avtal som parterna ingått och sluter sig till att den inte har någon villkorlös skyldighet att överföra stöd, såsom antagits i den överklagade domen, utan att det även av krävs att de lagstadgade kraven är uppfyllda.
- 20 Vidare har kommunen gjort gällande att inget stöd har betalats ut till transportföretaget, eftersom kommunen inte har erhållit några subventioner från den centrala budgeten till sin egen budget och inte kan hållas ansvarig för denna omständighet. Kommunen har inte någon rättslig befogenhet att själv fastställa storleken på ersättningen, utan fördelar endast de medel som tilldelats den för ett specifikt ändamål.
- 21 Klagandeföretaget (motpart vid appellationsförfarandet vid den hänskjutande domstolen) anser att överklagandet ska ogillas.
- 22 Företaget hävdar att det är rättsstridigt att beakta en bristande efterlevnad av Naredba, som antogs år 2015, närmare precist den 29 juni 2015, avseende ett avtal som ingicks år 2013. Artikel 56.2 i Naredba är av materiell karaktär och har således inte någon retroaktiv verkan. Eftersom det omtvistade avtalet ingicks innan Naredba trädde i kraft kan kraven i nämnda förordning inte vara tillämpliga på avtalet. Kravet på stöd grundas på tillhandahållandet av motsvarande kollektivtrafiktjänster, dvs. det faktiska tillhandahållandet av den aktuella tjänsten, och inte på att avtalet innehåller vissa beståndsdelar.
- 23 Företaget gör dessutom gällande att förordning nr 1370/2007 reglerar en ovillkorlig rätt för allmänna transportföretag till ersättning och att det inte är tillåtet att begränsa eller helt avtala bort denna rätt. I nämnda förordning föreskrivs visserligen krav på avtal om tilldelning av avtal om kollektivtrafiktjänster, men förordning nr 1370/2007 innehåller inget uttryckligt

förbud mot betalning av ersättning för det fallet att avtalet inte formellt uppfyller dessa krav. Förordningens syfte är att säkerställa att förfarandet för att beräkna ersättningen är transparent och att undvika alltför höga ersättningar, men inte i något fall att beröva transportföretag den ersättning som de är berättigade till.

- 24 Företaget har vidare hävdad att invändningen att staten och inte kommunen är ansvarig för betalningen av stödet saknar grund. Enligt artikel 3.1 Naredba är det i själva verket uteslutande kommunerna som är ansvariga för att avtalen om tilldelning av kollektivtrafiktjänster är förenliga med förordning nr 1370/2007. Huruvida stöd beviljas från den centrala budgeten beror enbart på den aktuella kommunen, nämligen ifall den har uppfyllt de lagstadgade kraven vid tilldelningen av kollektivtrafiktjänster. Således är kommunen alltid skyldig att betala full ersättning till det aktuella transportföretaget, oberoende av huruvida staten beviljar subventioner eller inte.

### **Kort redogörelse för skälen att begära förhandsavgörande**

- 25 Det är ostridigt i målet att klagandeföretaget och kommunen Pomorie har ingått ett avtal om tillhandahållande av kollektivtrafiktjänster och att transportföretaget vederbörligen har fullgjort avtalet. Detta avtal ingicks som en ”nödåtgärd” enligt artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007.
- 26 I nationell lagstiftning, nämligen 4 § stycke 1 i slutbestämmelserna till Zakon za avtomobilnite prevozi (vägtrafiklagen), regleras att årliga utgifter för följande ska fastställas i Republiken Bulgariens statsbudget. 1. Subventionering av kollektivtrafik på olönsamma bussträckor i stadstrafik samt trafik i bergsområden och andra områden på förslag av Ministar na transporta, informatsionnite tehnologii i saobshteniata (ministern för trafik, informationsteknologi och kommunikation) och 2. ersättning för minskade intäkter på grund av tillämpningen av biljettpriser för kollektivtrafik på väg som föreskrivs i rättsakter för vissa grupper av passagerare .
- 27 Naredba antogs på grundval av denna lag. Enligt artikel 2.1 i Naredba ska medel ställas till förfogande med det belopp som föreskrivs i Zakon za darzhavnia byudzhnet (statsbudgetlagen) för det aktuella året. Samtidigt föreskrivs det i artikel 56.1 att stöd endast beviljas sådana transportföretag med vilka den aktuella kommunen har ingått avtal som uppfyller kraven i förordning nr 1370/2007. I de följande punkterna föreskrivs ytterligare krav på innehållet i de avtal som ingås med transportföretagen.
- 28 En tolkning av vägtrafiklagen och Naredba leder till slutsatsen att de behöriga myndigheterna beviljar transportföretaget ersättning upp till det belopp som de har tilldelats och uppburit från statsbudgeten för det aktuella året. Dessutom uppställs ytterligare krav på transportföretagets redovisningsskyldighet gentemot de behöriga myndigheterna.

- 29 Några sådana krav och begränsningar föreskrivs emellertid inte beträffande betalning av ersättning till kollektivtrafikföretaget i unionsrätten och särskilt inte i förordning nr 1370/2007.
- 30 Enligt artikel 6.1 i förordningen ska all ersättning enligt en allmän bestämmelse eller enligt ett avtal om allmän trafik vara förenlig med bestämmelserna i artikel 4 oberoende av hur avtalet har tilldelats. Dessutom skall all slags ersättning knuten till en allmän bestämmelse eller till ett avtal om allmän trafik som har direkttilldelats i enlighet med artikel 5.2, 5.4, 5.5 eller 5.6 stämma överens med bestämmelserna i bilagan.
- 31 Vid en jämförelse mellan de nationella bestämmelserna och unionsbestämmelserna kan det konstateras att det föreskrivs ett ytterligare villkor i nationell rätt för att ersättningen ska betalas ut, nämligen att ersättningen har fastställts i lagen om stadsbudgeten för det aktuella året och har tillhandahållits den behöriga myndigheten. I annat fall kan myndigheten inte lagligen betala ut ersättningen till transportföretaget, fastän avtalet om offentliga tjänster faktiskt har fullgjorts.
- 32 Av dessa skäl krävs det ett klagörande av frågan huruvida bestämmelserna i förordning nr 1370/2007 tillåter att en medlemsstat genom nationell lagstiftning eller andra interna bestämmelser inför ytterligare krav och begränsningar gällande betalning av ersättning till ett transportföretag för att fullgöra en allmän trafikplikt.
- 33 I det avtal som parterna har ingått fastställs inte de parametrar som ska användas för att beräkna stödet. Mot denna bakgrund anser kommunen Pomorie att det omtvistade avtalet varken uppfyller kraven i nationell rätt (nämligen i Naredba, Naredba nr 3 av den 4 april 2005, som var tillämplig när det omtvistade avtalet ingicks, innehöll en liknande bestämmelse) eller i förordning nr 1370/2007.
- 34 Företaget tillbakavisar dessa argument och gör gällande att ersättningen utgör en ovillkorlig rätt för transportföretaget som har tillhandahållit tjänsterna. Dessutom har ersättningen fastställts i efterhand i överensstämmelse med bestämmelserna i förordningen. Företaget åberopar de syften som anges i förordningen samt att det inte föreskrivs något uttryckligt förbud mot att betala ersättning i förordningen för det fallet att avtalen inte uppfyller de lagstadgade kraven i formellt hänseende.
- 35 I artikel 4 i förordning nr 1370/2007 regleras det obligatoriska innehållet för avtal om allmän trafik och de generella reglerna. Avtalet mellan parterna i det nationella målet utgör ett avtal om allmän trafik, även med beaktande av tolkningen av detta begrepp i artikel 2 i i förordning nr 1370/2007.
- 36 Således kan man av artikel 4.1 b i förordning nr 1370/2007 dra slutsatsen att de parametrar som ska användas för att beräkna stödet ska fastställas i avtalet mellan parterna. När det gäller behovet av att undvika alltför höga ersättningar till transportföretaget är det uppenbart att konjunktionen ”och” används i artikel 4.1 med avseende på den nödvändiga regleringen av dessa parametrar – [där anges] ”[i] avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser ska”. Denna bestämmelse

skulle kunna tolkas så, att det är tillräckligt att de parametrar som ska användas för att beräkna ersättningen fastställs i de allmänna bestämmelserna. Den hänskjutande domstolen anser att bestämmelserna i Naredba och i dess tidigare lydelse enligt Naredba nr 3 från 2005 utgör sådana allmänna bestämmelser.

- 37 En annan möjlig tolkning är att parametrarna inte enbart ska fastställas i de allmänna bestämmelserna, utan även i det avtal som ingåtts mellan parterna (i egenskap av avtal om allmän trafik i den mening som avses i förordningen).
- 38 Av nämnda skäl anser den hänskjutande domstolen att det krävs en tolkning av nämnda bestämmelse i förordning nr 1370/2007, så att unionsrätten kan tillämpas på ett korrekt sätt vid avgörandet av tvisten mellan parterna. I synnerhet krävs det en tolkning av frågan huruvida en betalning av ersättning till transportföretaget för fullgörandet av en allmän trafikplikt är tillåten enligt artikel 4.1 b i i förordning (EG) nr 1370/2007 om de parametrar som ska användas för att beräkna stödet inte tidigare har fastställts i ett avtal om allmän trafik, men emellertid har föreskrivits i allmänna bestämmelser och den ekonomiska nettoeffekten eller storleken på den ersättning som ska betalas har fastställts i överensstämmelse med det förfarande som föreskrivits i förordning (EG) nr 1370/2007 artikel 4.1 b i i förordning nr 1370/2007.