

**Sag C-390/22****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

14. juni 2022

**Forelæggende ret:**

Okrazjen sad Burgas (Bulgarien)

**Afgørelse af:**

7. juni 2022

**Appellant:**

Obsjtjina Pomorie

**Indstævnt:**

»Anchialo auto« OOD

**Hovedsagens genstand**

Appel til prøvelse af dom nr. 260207 afsagt af Rajonen sad Pomorie (kredsdomstolen i Pomorie) den 8. november 2021, hvorved Obsjtjina Pomorie (Pomorie kommune) blev dømt til at betale et beløb på 24 931,60 leva (BGN) til virksomheden »Anchialo auto« OOD, idet dette beløb udgør en del af det beløb, som skyldes i henhold til en kontrakt af 1. november 2013, hvorved kommunen havde overdraget varetagelsen af den offentlige personbefordring til virksomheden.

**Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag**

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

**Præjudicielle spørgsmål**

1. Tillader bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1370/2007, at en medlemsstat ved nationale retsforrifter eller interne bestemmelser indfører yderligere krav og begrænsninger, som ikke er fastsat i denne forordning, vedrørende betaling af

kompensation til en transportvirksomhed for opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse?

2. Tillader artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning (EF) nr. 1370/2007 betaling af kompensation til transportvirksomheden for opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse, såfremt de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, ikke forinden er blevet opstillet i en kontrakt om offentlig trafikbetjening, men i generelle regler, og den økonomiske nettovirkning eller størrelsen på den skyldige kompensation er blevet bestemt i henhold til den procedure, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1370/2007?

### **EU-retlige forskrifter og retspraksis**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1): 5., 9., 27. og 28. betragtning og artikel 1, 2, 4 og 6

### **Nationale retsforskrifter**

Zakon za avtomobilnitate prevozi (færdselsloven): § 4 i de afsluttende bestemmelser

Naredba za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za kompensirane na namalenite prichodi ot prilaganeto na tseni za obsjtjestveni patnitjeski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obsjtjestveni patnitjeski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatesjnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni i za izdavane na prevoznii dokumenti za izvarsjvane na prevozite (bekendtgørelse om betingelserne og proceduren for tildeling af midler som kompensation for tabte indtægter som følge af anvendelsen af tariffer for offentlig personbefordring, der er fastsat i retsakter for bestemte grupper af passagerer, for subsidiering af offentlig personbefordring på urentable busruter i bytrafikken og i trafikken i bjergområder og andre områder og for udstedelsen af transportdokumenter for leveringen af transportydelse(r)) (vedtaget ved afgørelse nr. 163 fra Ministerski savet [ministerrådet] af 29.3.2015, Darzjaven vestnik [statstidende, herefter »DV«] nr. 51 af 7.7.2015, senest ændret ved DV nr. 18 af 4.3.2022, herefter »bekendtgørelsen«): artikel 1-3, 55 og 56

Naredba № 3 ot 4. april 2005 za usloviata i reda za predostavjane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatesjnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni (bekendtgørelse nr. 3 af 4.4.2005 om betingelserne og proceduren for tildeling af midler til subsidiering af personbefordring på urentable busruter i bytrafikken og i trafikken i bjergområder og andre områder) (DV nr. 33 af 15.4.2005, ophævet ved DV nr. 57 af 28.7.2015): artikel 1 og 3

**Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb**

- 1 Ved afgørelse fra Oblasten upravitel na Oblast Burgas (guvernøren for region Burgas) af 14. august 2013 blev der givet tilladelse til, at borgmesteren for Pomorie kommune kunne indgå en kontrakt uden forudgående udbud for højst seks måneder om levering af busstrafik på strækninger fastlagt i afgørelsen som omhandlet i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1370/2007.
- 2 På grundlag af denne afgørelse blev der den 1. november 2013 indgået en kontrakt mellem Pomorie kommune og virksomheden »Anchialo auto« om drift af offentlig trafikbetjening på de fastlagte busruter. Kontrakten blev indgået uden forudgående udbud i henhold til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1370/2007 som en hasteforanstaltning med henblik på at afhjælpe afbrydelsen af den offentlige personbefordring på de nævnte ruter som følge af udløbet af de eksisterende kontrakter med leverandører og den samtidige afslutning af en udbudsprocedure for indgåelse af nye kontrakter om offentlig trafikbetjening.
- 3 I kontraktens artikel 2 bestemmes det, at kontrakten udløber ved afslutningen af den procedure, der er fastsat i Zakon za obsjtjstvenite poratjki (lov om offentlige udbud).
- 4 I kontraktens artikel 5 bestemmes det, at den ordregivende myndighed forpligter sig til at overføre midler til leverandøren, såfremt dette er fastsat i den gældende nationale lovgivning med henblik på subsidiering og som kompensation for gratis befordring og befordring til nedsatte priser for bestemte grupper af borgere.
- 5 Kontrakten udløb den 15. januar 2019 efter afslutningen af den procedure, som blev gennemført i henhold til lov om offentlige udbud.
- 6 Virksomheden er af den opfattelse, at Pomorie kommune ikke har betalt virksomheden et beløb på 86 497 BGN, som svarer til det tilskud, den har krav på i henhold til kontrakten af 1. november 2013 og de gældende bestemmelser om trafikbetjening i bytrafikken i perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2018. Den rejste krav om betaling af en del af beløbet, nemlig 24 931,60 BGN, ved Rajonen sad Pomorie (kredsdomstolen i Pomorie).
- 7 Ved denne ret gjorde virksomheden gældende, at der er fastsat en kompensation for dens opfyldelse af en offentlig serviceforpligtelse som omhandlet i forordning nr. 1370/2007. Under hele kontraktens varighed fremlagde virksomheden de i lovgivningen foreskrevne oplysninger med henblik på fastsættelsen af størrelsen på den skyldige kompensation. Den økonomiske nettovirkning og størrelsen på kompensationen er blevet fastlagt i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i forordning nr. 1370/2007.
- 8 Sagsøgte, Pomorie kommune, anfægtede søgsmålet. Kommunen gjorde gældende, at der i henhold til bekendtgørelsens artikel 56, stk. 1, »kun skal ydes tilskud til sådanne transportvirksomheder, med hvilke den pågældende kommune har

indgået kontrakter, som opfylder betingelserne i forordning nr. 1370/2007«. Kontrakten med sagsøgeren opfylder imidlertid ikke disse betingelser. Desuden ydede Ministerstvo na finansite (finansministeriet) for den omtvistede periode et tilskud på 3 690 BGN, som i fuldt omfang er blevet overført til den sagsøgende virksomhed. Eftersom Pomorie kommune ikke har modtaget yderligere subsidiering fra det centrale budget, har den heller ikke betalt tilskud til transportvirksomhederne og ikke været ansvarlig herfor.

- 9 Det er uomtvistet i sagen, at den sagsøgende virksomhed har leveret de i kontrakten aftalte ydelser.
- 10 På grundlag af den regnskabsmæssige ekspertudtalelse, der er blevet indhentet under sagen, blev den økonomiske nettovirkning for sagsøgeren som omhandlet i forordning nr. 1370/2007 beregnet i henhold til de i bilaget til forordningen (»Regler for kompensation i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1«) fastsatte regler og reglerne i bekendtgørelsens artikel 55. Det blev faktisk fastslået, at den økonomiske nettovirkning for virksomheden i 2016 udgør 25 469 BGN, i 2017 36 624 BGN og i 2018 23 290 BGN. Det fremgår desuden af ekspertudtalelsen, at organiseringen af virksomhedens regnskab muliggør en nøjagtig opdeling af omkostninger og indtægter med hensyn til de subsidierede og de ikke-subsidierede aktiviteter i overensstemmelse med de krav, der følger af bilaget til forordningen.
- 11 Rajonen sad fastslog endvidere, at Pomorie kommune i den omtvistede periode, for hvilken sagsøgeren har krævet kompensation, betalte et beløb på 3 690 BGN til virksomheden, hvilket svarer til det samlede beløb, som Pomorie kommune er blevet tildelt og har modtaget fra Republikken Bulgariens centrale budget med henblik på tilskud til trafikbetjening i bytrafikken og trafikken i landområder.
- 12 Rajonen sad Pomorie anførte, at forordning nr. 1370/2007 fastsætter reglerne for, hvorledes de kompetente myndigheder kan tilrettelægge den offentlige personbefordring for at sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, og endvidere fastlægger, på hvilke vilkår de kompetente myndigheder, når de pålægger eller indgår kontrakter vedrørende offentlige serviceforpligtelser, yder operatører af offentlig trafikbetjening kompensation for deres omkostninger og/eller giver eneret til gengæld for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser.
- 13 Denne ret anførte, at formålet med kompensationen er at udligne den økonomiske nettovirkning (tabet), idet den offentlige transportvirksomhed får erstattet omkostningerne ved leveringen af den offentlige trafikbetjening. Eftersom kontrakten blev indgået i 2013, afviste Rajonen sad sagsøgte anbringende om, at der ikke skulle ydes tilskud til sagsøgeren, fordi kontrakten ikke indeholder de obligatoriske betingelser, der er nævnt i bekendtgørelsens artikel 56, stk. 2. Faktisk blev bekendtgørelsen vedtaget ved afgørelse fra Ministerski savet (ministerrådet) af 29. marts 2015, og derfor kan de heri fastlagte krav til

kontrakter, herunder kravet om, at den skal indeholde regler om kompensation, ikke finde anvendelse på den omtvistede kontrakt.

- 14 Efter Rajonen sads opfattelse har sagsøgeren krav på et tilskud i henhold til forordning nr. 1370/2007, eftersom virksomheden faktisk leverede den offentlige trafikbetjening, der var genstanden for den indgåede kontrakt.
- 15 Af disse grunde og på grundlag af den under sagen indhentede [regnskabsmæssige] ekspertudtalelse, gav den nævnte ret virksomheden medhold i søgsmålet mod Pomorie kommune.
- 16 Kommunen har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Okrazjen sad Burgas (den regionale domstol i Burgas), den forelæggende ret.

### **Hovedsagens parter væsentlige argumenter**

- 17 Appellanten, Pomorie kommune, har gjort gældende, at de konklusioner, som retten i første instans drog vedrørende de anvendte materielle retsfor skrifter er ukorrekte.
- 18 Kommunen har gjort gældende, at de i bekendtgørelsen fastsatte betingelser også er fastlagt i forordning nr. 1370/2007. Forordningen har igen haft direkte virkning siden sin vedtagelse (den 23.10.2007), og dermed blev betingelserne i artikel 4, stk. 1, allerede indført i 2007. Det forhold, at de ikke er indeholdt i den omtvistede kontrakt, taler for, at der ikke gælder en ret til at modtage et tilskud, og at søgsmålet derfor er ubegrundet.
- 19 Kommunen har også påberåbt sig den indgåede kontrakts artikel 5, hvoraf den har sluttet, at dens forpligtelse til at overføre tilskud ikke er betingelsesløs, således som det blev lagt til grund i den appellerede dom, men derimod afhænger af opfyldelsen af de i lovgivningen fastsatte betingelser.
- 20 Kommunen har endvidere gjort gældende, at der som følge af manglende subsidiering af dens budget fra det centrale budget heller ikke er blevet betalt tilskud til transportvirksomhederne, og at kommunen ikke kan bebrejdes denne omstændighed. Den ordregivende kommune råder ikke over retlig beføjelse til selv at fastsætte kompensationens og tilskuddenes størrelse, men fordeler blot formålsrettet de midler, den tildeles.
- 21 Den sagsøgende virksomhed (appelindstævnte i appelsagen ved den forelæggende ret) anser appellen for at være ubegrundet.
- 22 Virksomheden har gjort gældende, at det er retsstridigt at tage hensyn til den manglende overensstemmelse mellem en kontrakt indgået i 2013 og en bekendtgørelse, som blev vedtaget to år senere, nemlig den 29. juni 2015. Bekendtgørelsens artikel 56, stk. 2, er af materiel karakter og har derfor ikke tilbagevirkende kraft. Eftersom den omtvistede kontrakt blev indgået før

bekendtgørelsens ikrafttrædelse, kan bekendtgørelsens krav til kontraktens indhold heller ikke finde anvendelse på den. Retten til tilskud afhænger af leveringen af den tilsvarende offentlige trafikbetjening, dvs. af den faktiske levering af den pågældende tjenesteydelse, og ikke af, om kontrakten indeholder bestemte dele.

- 23 Virksomheden har desuden gjort gældende, at forordning nr. 1370/2007 fastsætter en uigenkaldelig ret til kompensation for den offentlige transportvirksomhed, og at det er ulovligt at begrænse eller i øvrigt fravige denne ret. Den nævnte forordning fastsætter ganske vist krav til kontrakterne og udbud af offentlig trafikbetjening, men den indeholder ikke et udtrykkeligt forbud mod at betale kompensation i tilfælde, hvor kontrakterne formelt ikke opfyldte kravene. Formålet med forordningen er at sikre en gennemsigtig procedure for beregningen af kompensation og at forebygge overkompensation, men på ingen måde at forholde transportvirksomhederne den kompensation, de har krav på.
- 24 Desuden har virksomheden fremsat argumenter for, at anbringendet om, at staten og ikke kommunen er ansvarlig for betalingen af tilskuddene, er ubegrundet. Faktisk er det i henhold til bekendtgørelsens artikel 3, stk. 1, udelukkende kommunerne, der er ansvarlige for, at kontrakterne om udbud af offentlig trafikbetjening er i overensstemmelse med forordning nr. 1370/2007. Ydelsen af tilskud fra det centrale budget afhænger kun af den pågældende kommune, nemlig af, om den har opfyldt de i lovgivningen fastsatte forpligtelser ved indgåelsen af kontrakten om offentlig trafikbetjening. Derfor skylder kommunen altid den pågældende transportvirksomhed den fulde kompensation, uanset om staten yder kommunen subsidier eller ej.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse**

- 25 Det er under sagen blevet fastslået, at det er ubestridt, at der blev indgået en kontrakt mellem den sagsøgende virksomhed og Pomorie kommune om drift af offentlig trafikbetjening, og at transportvirksomheden opfyldte kontrakten forskriftsmæssigt. Kontrakten blev i henhold til artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1370/2007 indgået som en »hasteforanstaltning«.
- 26 Det er fastsat i den nationale lovgivning, nemlig i § 4, stk. 1, i de afsluttende bestemmelser i Zakon za avtomobilnite prevozi (færdselsloven), at der i Republikken Bulgariens statsbudget skal afsættes årlige udgifter til følgende: 1. subsidiering af personbefordring på urentable busruter i bytrafikken og i trafikken i bjergområder og andre områder på forslag fra Ministar na transporta, informacionnite tehnologii i saobsjtjenjata (minister for transport, informationsteknologier og kommunikation), 2. kompensation for tabte indtægter som følge af anvendelsen af transporttariffer, der er fastsat i retsakter for bestemte grupper af passagerer.
- 27 Bekendtgørelsen blev vedtaget på grundlag af denne lov. I henhold til bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, stilles midler til rådighed i et omfang op til det

beløb, der er fastsat for det pågældende år i Zakon za darzjavnia bjudzjet (finansloven). Samtidig bestemmer artikel 56, stk. 1, at tilskud kun skal ydes til sådanne transportvirksomheder, med hvilke den pågældende kommune har indgået kontrakter, som opfylder betingelserne i forordning nr. 1370/2007. I de efterfølgende stykker fastlægges yderligere krav til indholdet af de kontrakter, der indgås med transportvirksomhederne.

- 28 En fortolkning af de bestemmelser i den nationale lovgivning, der blev indført ved færdselsloven og den nævnte bekendtgørelse, fører til den konklusion, at de kompetente myndigheder yder transportvirksomheder kompensation i et omfang op til det beløb, som de er blevet tildelt og har modtaget fra statsbudgettet for det pågældende år. Desuden er der blevet opstillet yderligere krav til transportvirksomhedernes regnskabsaflæggelse over for de kompetente myndigheder.
- 29 På den anden side er der i EU-retten og navnlig i forordning nr. 1370/2007 ikke fastsat sådanne krav og begrænsninger vedrørende betalingen af kompensation til operatørerne af offentlig trafikbetjening.
- 30 I henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, skal kompensation i forbindelse med en generel regel eller en kontrakt om offentlig trafikbetjening være i overensstemmelse med artikel 4, uanset efter hvilken procedure kontrakten er indgået. Enhver form for kompensation, der ydes ifølge en generel regel eller en kontrakt om offentlig trafikbetjening, der er indgået uden forudgående udbud i henhold til artikel 5, stk. 2, 4, 5 eller 6, skal desuden være i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget.
- 31 En sammenligning af de nationale retsforskrifter og de EU-retlige forskrifter fører til den konklusion, at den nationale lovgivning fastsætter en yderligere betingelse for betaling af kompensation, nemlig at kompensationen er fastlagt i finansloven for det pågældende år og stillet til rådighed for den kompetente myndighed. I modsat fald vil myndigheden ikke lovligt kunne udbetale den til transportvirksomheden, selv om kontrakten om offentlig trafikbetjening faktisk er blevet opfyldt.
- 32 Af disse grunde er det nødvendigt med en besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i forordning nr. 1370/2007 tillader, at en medlemsstat ved nationale retsforskrifter eller interne bestemmelser indfører yderligere krav og begrænsninger, som ikke er fastsat i denne forordning, vedrørende betaling af kompensation til en transportvirksomhed for opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse.
- 33 Den kontrakt, som er indgået mellem parterne, fastlægger ikke de parametre, som tilskuddet beregnes ud fra. Derfor er Pomorie kommune af den opfattelse, at den omtvistede kontrakt hverken opfylder kravene i national lovgivning (bekendtgørelsen; bekendtgørelse nr. 3 af 4.4.2005, som gjaldt på tidspunktet for

indgåelsen af den omtvistede kontrakt, indeholdt ikke en sammenlignelig bestemmelse) eller i forordning nr. 1370/2007.

- 34 Virksomheden har bestridt disse argumenter og gjort gældende, at kompensationen udgør en uigenkaldelig ret for den transportvirksomhed, der har leveret ydelserne forskriftsmæssigt. Desuden er kompensationen efterfølgende blevet fastsat i overensstemmelse med forordningens bestemmelser. Virksomheden har påberåbt sig de i forordningen nævnte formål og det forhold, at forordningen ikke fastsætter et udtrykkeligt forbud mod at betale kompensation i tilfælde, hvor kontrakterne formelt ikke opfylder de i lovgivningen fastsatte krav.
- 35 Artikel 4 i forordning nr. 1370/2007 fastlægger reglerne for det obligatoriske indhold i kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler. Kontrakten mellem hovedsagens parter udgør en kontrakt om offentlig trafikbetjening, også henset til fortolkningen af dette begreb i artikel 2, litra i), i forordning nr. 1370/2007.
- 36 Derfor kan det sluttes af artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007, at kontrakten mellem parterne skal fastlægge, hvilke parametre tilskuddet beregnes ud fra. Det er åbenbart, at konjunktionen »og« i artikel 4, stk. 1, anvendes med henvisning til de nødvendige bestemmelser om disse parametre henset til nødvendigheden af at forebygge overkompensation til transportvirksomheden: – [ordlyden er] »i kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler«. Denne bestemmelse skal muligvis fortolkes således, at det er tilstrækkeligt, hvis de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, fastlægges i generelle regler. Efter den forelæggende rets opfattelse udgør bekendtgørelsen og den tidligere bekendtgørelse nr. 3 af 2005 sådanne generelle regler.
- 37 En anden mulig fortolkning er, at parametrene ikke kun skal fastlægges i generelle regler, men også i den kontrakt, som indgås mellem parterne (som kontrakt om offentlig trafikbetjening i forordningens forstand).
- 38 Af disse grunde anser retten en fortolkning af den nævnte bestemmelse i forordning nr. 1370/2007 for at være nødvendig for, at EU-retten kan anvendes korrekt ved afgørelsen af sagen mellem parterne. Navnlig er det nødvendigt med en fortolkning af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning (EF) nr. 1370/2007 tillader betaling af kompensation til transportvirksomheden for opfyldelsen af en offentlig serviceforpligtelse, såfremt de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, ikke forinden er blevet opstillet i en offentlig kontrakt om offentlig trafikbetjening, men i generelle regler, og den økonomiske nettovirkning eller størrelsen på den skyldige kompensation er blevet bestemt i henhold til den procedure, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1370/2007.