



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. januar 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – transport – forordning (EF) nr. 1370/2007 – offentlig personbefordring med jernbane og ad vej – kontrakter om offentlig trafikbetjening – forpligtelser til offentlig tjeneste – kompensation for offentlig trafikbetjening – artikel 4, stk. 1, litra b) – obligatorisk indhold i kontrakter om offentlig trafikbetjening – parametre for beregningen af kompensationen for offentlig trafikbetjening – fastlæggelse af parametrene på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde – udbudsprocedure ikke afholdt – anvendelse af de regler for beregning for kompensationen, som er indeholdt i bilaget til forordning (EF) nr. 1370/2007 – betingelser fastsat i national lovgivning for udbetaling af kompensationen – fastsættelse af størrelsen på kompensationen i finansloven for det pågældende år og udbetaling af dette beløb til den kompetente nationale myndighed – fastlæggelsen af de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, under anvendelse af generelle regler«

I sag C-390/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien) ved afgørelse af 7. juni 2022, indgået til Domstolen den 14. juni 2022, i sagen

**Obsjtjina Pomorie**

mod

»ANCHIALO AUTO« OOD,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), og dommerne Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis og D. Gratsias,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. juni 2023,

\* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Obsjtjina Pomorie ved advokat Y. Boshnakov,
  - den bulgarske regering ved T. Mitova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved P. Messina, E. Rousseva og F. Tomat, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. oktober 2023, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bestemmelserne i 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), særlig forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Obsjtjina Pomorie (Pomorie kommune, Bulgarien) og »ANCHIALO AUTO« OOD (herefter »Anchialo«), et transportselskab med en kontrakt om offentlig trafikbetjening, vedrørende den kompensation, som denne kommune skylder til gengæld for opfyldelsen af offentlige serviceforpligtelser for personbefordring med bus.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Følgende fremgår af 9., 27. og 30. betragtning til forordning nr. 1370/2007:
    - »(9) [...] For at sikre, at princippet om gennemskuelighed, lige behandling af konkurrerende operatører og proportionalitet overholdes, når der ydes kompensation eller tildeles enerettigheder, er det vigtigt, at den offentlige serviceforpligtelses art og den aftalte modydelse fastsættes i en kontrakt om offentlig trafikbetjening mellem den kompetente myndighed og den valgte operatør af offentlig trafikbetjening. Kontrakten kan have forskellig form eller betegnelse, alt efter den enkelte medlemsstats retssystem.
- [...]
- (27) Den kompensation, der ydes af de kompetente myndigheder til dækning af omkostningerne ved at opfylde den offentlige serviceforpligtelse, bør beregnes på en måde, så overkompensation forebygges. Når en kompetent myndighed ønsker at indgå en kontrakt om offentlig trafikbetjening uden udbud, bør den tillige følge detaljerede regler, som sikrer kompensationsbeløb af passende størrelse og tilstræber effektivitet og kvalitet i trafikbetjeningen.

[...]

(30) Kontrakter om offentlige tjenesteydelser, der er indgået uden forudgående udbud, bør omfattes af en øget gennemsækelighed.«

4 Artikel 1 i forordning nr. 1370/2007 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Formålet med denne forordning er at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af fællesskabsretten kan tilrettelægge den offentlige personbefordring for at sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markeds kræfterne virke.

Med dette for øje fastlægger forordningen, 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.«

5 Denne forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

h) »kontrakt uden forudgående udbud«: kontrakt om offentlig trafikbetjening, der indgås med en bestemt operatør af offentlig trafikbetjening uden nogen forudgående udbudsprocedure

i) »kontrakt om offentlig trafikbetjening«: et eller flere juridisk bindende dokumenter, hvorved der indgås en aftale mellem en kompetent myndighed og en operatør af offentlig trafikbetjening om overdragelse af forvaltning og drift af offentlig personbefordring, der er omfattet af de offentlige serviceforpligtelser, til operatøren af offentlig trafikbetjening; en kontrakt kan – alt efter gældende ret i den enkelte medlemsstat – også bestå i en afgørelse, som træffes af den kompetente myndighed, og

- som har form af en individuel lovgivningsmæssig retsakt eller en administrativt regulerende retsakt, eller
- ifølge hvilken den kompetente myndighed under visse betingelser selv varetager tjenesterne eller overdrager varetagelsen til en intern operatør

[...]

l) »generel regel«: en foranstaltning, som gælder uden forskelsbehandling for al offentlig personbefordring af samme art inden for et bestemt geografisk område, som en kompetent myndighed har ansvaret for

[...]«

- 6 Den nævnte forordnings artikel 3 med overskriften »Kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler« fastsætter i stk. 1:

»Når en kompetent myndighed beslutter at tildele den valgte operatør eneret og/eller kompensation af en hvilken som helst art for at opfylde den offentlige serviceforpligtelse, skal det ske i form af en kontrakt om offentlig trafikbetjening.«

- 7 Artikel 4 i forordning nr. 1370/2007 med overskriften »Obligatorisk indhold i kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler« fastsætter følgende i stk. 1:

»I kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler skal det:

[...]

- b) på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd fastlægges  
i) hvilke parametre en eventuel kompensation beregnes ud fra, og  
ii) i hvilken form og i hvilket omfang eventuelle enerettigheder ydes,

og på en sådan måde, at overkompensation udelukkes. I kontrakter om offentlig trafikbetjening indgået efter artikel 5, stk. 2, 4, 5 og 6, fastlægges disse parametre på en sådan måde, at hver enkelt kompensation ikke kan overstige det beløb, der er nødvendigt til dækning af den finansielle nettoeffekt på omkostninger og indtægter ved at opfylde de offentlige serviceforpligtelser, under hensyntagen til de indtægter, en operatør af offentlig trafikbetjening har herved, samt en rimelig fortjeneste.

[...]«

- 8 Denne forordnings artikel 5 med overskriften »Indgåelse af kontrakter om offentlig trafikbetjening« bestemmer i stk. 5:

»Den kompetente myndighed kan træffe hasteforanstaltninger, hvis trafikbetjeningen afbrydes, eller der er umiddelbar risiko herfor. Hasteforanstaltningen kan bestå i indgåelse af en kontrakt om offentlig trafikbetjening uden forudgående udbud eller en formel aftale om forlængelse af en sådan kontrakt eller krav om levering af visse offentlige tjenesteydelser. [...]«

- 9 Den nævnte forordnings artikel 6 med overskriften »Kompensation for offentlig trafikbetjening« fastsætter i stk. 1:

»Kompensation i forbindelse med en generel regel eller en kontrakt om offentlig trafikbetjening skal 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.«

- 10 Punkt 2 i bilaget til forordning nr. 1370/2007 med overskriften »Regler for kompensation i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1« har følgende ordlyd:

»Kompensationen kan ikke være større end den økonomiske nettovirkning, dvs. summen af de virkninger – såvel positive som negative – som opfyldelse af den offentlige serviceforpligtelse har for de omkostninger og indtægter, som en operatør af offentlig trafikbetjening har. Virkningerne skal vurderes ved at sammenligne den situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse opfyldes, med den

tænkte situation, hvor den offentlige serviceforpligtelse ikke blev opfyldt. Med henblik på at beregne den økonomiske nettovirkning skal den kompetente myndighed tage udgangspunkt i følgende:

omkostninger pådraget i forbindelse med en offentlig serviceforpligtelse eller et antal offentlige serviceforpligtelser, der er pålagt af de(n) kompetente myndighed(er), og som er indeholdt i en kontrakt om offentlig trafikbetjening og/eller i en generel regel

minus alle positive økonomiske virkninger, der er fremkommet inden for det rutenet, der betjenes i henhold til de(n) pågældende offentlige serviceforpligtelse(r)

minus billetindtægter eller andre indtægter, der er tilvejebragt under opfyldelsen af de(n) pågældende offentlige serviceforpligtelse(r)

plus en rimelig fortjeneste

er lig med den økonomiske nettovirkning.«

### ***Bulgarsk ret***

#### *Færdselsloven*

- 11 § 4 i de afsluttende bestemmelser til Zakon za avtomobilnite prevozi (færdselsloven) (DV nr. 82 af 17.9.1999) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer i stk. 1 og 3:

»(1) I Republikken Bulgariens statsbudget afsættes hvert år udgifter til:

1. subsidiering af personbefordring på urentable busruter i bytrafikken og i trafikken i bjergområder og andre områder på forslag fra ministeren for transport, informationsteknologier og kommunikation

2. kompensation for tabte indtægter som følge af anvendelsen af tariffer, der er fastsat i retsakter for bestemte kategorier af passagerer.

[...]

(3) Betingelserne og proceduren for tildeling af de i stk. 1 omhandlede midler samt betingelserne og proceduren for udstedelse af billetter for bestemte grupper af passagerer, der er fastsat i lovgivningen, fastlægges i en bekendtgørelse, som vedtages af ministerrådet på forslag af ministeren for transport, informationsteknologi og kommunikation.«

#### *Bekendtgørelse nr. 3 af 4. april 2005*

- 12 Naredba n° 3 za uslovijata i reda za predostavjane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatresjogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni (bekendtgørelse nr. 3 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) af 4. april 2005 fastsatte i artikel 1, stk. 1:

»I denne bekendtgørelse fastsættes betingelserne og proceduren for tildeling af tilskud, der er afsat i det centrale budget til personbefordring i byer og mellem byer i landets tyndt befolkede bjergområder og grænseområder.«

*Bekendtgørelsen af 2015*

- 13 Naredba za uslovijata 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 vatresjnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rajoni i za izdavane na prevozni 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 transportydelserne) (DV nr. 51 af 7.7.2015) af 29. marts 2015 i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »bekendtgørelsen af 2015«), bestemmer i artikel 1, stk. 1 og 2:

»(1) I denne bekendtgørelse fastsættes betingelserne og proceduren for tildeling af midler, der er afsat i det centrale budget til kompensation og tilskud til transportvirksomheder, der opfylder offentlige serviceforpligtelser i forbindelse med gratis personbefordring og personbefordring til nedsat pris ved transport i byer og mellem byer i landets bjergområder og andre tyndt befolkede områder.

(2) De midler, der er omhandlet i stk. 1, udgør kompensation for offentlig personbefordring som omhandlet i forordning [nr. 1370/2007] og tildeles på de betingelser og efter de procedurer, der er fastsat i den nævnte forordning og i gældende national lovgivning.«

- 14 Denne bekendtgørelses artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De midler, der er omhandlet i denne bekendtgørelse, kan tildeles op til det beløb, der er fastsat i finansloven for det pågældende år.«

- 15 Den nævnte bekendtgørelses artikel 3, stk. 1 og 4, lyder således:

»(1) De midler, der er omhandlet i denne bekendtgørelse, tildeles i form af målrettede overførsler fra det centrale budget via systemet til elektroniske budgetbetalinger (SEBRA). Med henblik herpå er der fastsat beløbsgrænser for de kommuner, der har overholdt den retlige procedure for tildeling af offentlig personbefordring i henhold til forordning nr. 1370/2007 og bestemmelserne i loven om offentlige kontrakter eller koncessionsloven, med forbehold for principperne om offentlighed og gennemskuelighed, fri og fair konkurrence, ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

[...]

(4) Kommunernes borgmestre betaler transportvirksomhederne en godtgørelse i forhold til de faktisk udførte transportydelser.«

- 16 Den samme bekendtgørelses artikel 55, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Tilskud til passagerbefordring udbetales til transportvirksomheder over kommunernes budgetter med et beløb, der ikke overstiger den finansielle nettovirkning af opfyldelsen af den offentlige serviceforpligtelse.

2. Den finansielle nettovirkning fastsættes med udgangspunkt i omkostningerne i forbindelse med den offentlige serviceforpligtelse, der er pålagt af den kompetente myndighed, og som er indeholdt i en kontrakt om offentlig trafikbetjening og/eller i en generel regel, og fradrag af eventuelle positive finansielle virkninger inden for det net, der drives i henhold til den pågældende offentlige serviceforpligtelse, fradrag af billetindtægter eller andre indtægter, der genereres i forbindelse med opfyldelsen af den pågældende offentlige serviceforpligtelse, og tillæg af en rimelig fortjeneste.«

17 Artikel 56 i bekendtgørelsen af 2015 fastsætter:

»(1) Tilskud ydes kun til transportvirksomheder, med hvilke den pågældende kommune har indgået kontrakter, som opfylder betingelserne i forordning nr. 1370/2007.

(2) Kontrakterne skal nødvendigvis fastsætte bestemmelser for:

1. de parametre, der er grundlaget for beregningen af tilskuddet
2. arten, omfanget og rækkevidden af enhver tildelt eneret og kontraktens varighed
3. mekanismer til fastsættelse af de omkostninger, der er direkte forbundet med leveringen af tjenesteydelserne, såsom personaleomkostninger, energi, infrastrukturafgifter, vedligeholdelse og reparation af køretøjer til offentlig transport, rullende materiel og anlæg, der er nødvendige for at udføre passagertransport, samt den del af de indirekte omkostninger, der er forbundet med leveringen af tjenesteydelserne
4. mekanismer til fordeling af provenuet fra salget af billetter, som enten kan forblive hos operatøren af offentlig trafikbetjening, udbetales til den kompetente myndighed eller deles mellem dem
5. størrelsen af den rimelige fortjeneste
6. kommunernes, borgmestres og transportvirksomhedernes forpligtelse til at foretage effektiv kontrol af passagerernes rejsehjemmel på ruter i og mellem byerne, hvortil der ydes tilskud.

[...]

(4) Hvis en transportvirksomhed ikke overholder betingelserne i kontrakterne, kan kommunernes borgmestre nedsætte tilskudsbeløbet eller suspendere tildelingen.«

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

18 Ved afgørelse af 14. august 2013 gav guvernøren for region Burgas (Bulgarien) tilladelse til, at borgmesteren for Pomorie kommune for en periode på højst seks måneder indgik en kontrakt om offentlig trafikbetjening uden forudgående udbud som omhandlet i artikel 5, stk. 5, i forordning nr. 1370/2007 om personbefordring med bus på bestemte busruter. Indgåelsen af en sådan kontrakt havde til formål at afhjælpe afbrydelsen af den offentlige personbefordring på de pågældende ruter som følge af udløbet af de eksisterende kontrakter og den samtidige afslutning af udbudsproceduren for indgåelse af en ny kontrakt om offentlig trafikbetjening.

- 19 Den 1. november 2013 indgik Pomorie kommune i sin egenskab af kompetent lokal myndighed og Anchialo som operatør af offentlig trafikbetjening på grundlag af denne afgørelse en kontrakt, hvorved dette selskab fik overdraget driften af den offentlige personbefordring i forbindelse med de pågældende busruter (herefter »den omhandlede kontrakt«). I overensstemmelse med denne kontrakts artikel 2 løb kontrakten indtil afslutningen af den i loven om offentlige kontrakter fastsatte procedure for indgåelse af en kontrakt. I henhold til den nævnte kontrakts artikel 5 forpligtede den kompetente lokale myndighed sig i øvrigt til inden for de af finansministeriet fastsatte frister at overføre midler til operatøren med henblik på henholdsvis subsidiering, såfremt dette var fastsat i den gældende nationale lovgivning, og kompensation for gratis transport og befordring til nedsat pris for visse grupper af støtteberettigede borgere i henhold til denne lovgivning.
- 20 Den omhandlede kontrakt udløb den 15. januar 2019 efter afslutningen af en i loven om offentlige kontrakter fastsat procedure. For så vidt som det er ubestridt, at Anchialo varetog den i denne kontrakt fastsatte personbefordring, krævede dette selskab betaling af den skyldige kompensation i henhold til den nævnte kontrakt fra Pomorie kommune for perioden fra den 1. januar 2016 til den 31. december 2018. Pomorie kommune betalte Anchialo 3 690 bulgarske leva (BGN) (ca. 1 886 EUR), hvilket svarer til det samlede beløb, der var afsat i og udbetalt fra Republikken Bulgariens centrale budget til denne kommune i form af tilskud til befordring i byer og mellem byer.
- 21 Anchialo anfægtede beløbets størrelse og anlagde sag ved Rajonen sad Pomorie (kredsdomstolen i Pomorie, Bulgarien). En revisor udmeldt som sagkyndig fastslog den finansielle nettovirkning i henhold til bestemmelserne i bilaget til forordning nr. 1370/2007 og artikel 55 i bekendtgørelsen af 2015 for dette selskab for den pågældende periode. Denne revisor fastslog, at den finansielle nettovirkning for det nævnte selskab udgjorde ca. 86 000 BGN (ca. 43 800 EUR). Under retssagen nedlagde Anchialo påstand om betaling af en del af det skyldige beløb, som fortsat ikke var betalt, nemlig 24 931,60 BGN (ca. 12 700 EUR).
- 22 Ved dom af 8. november 2021 gav Rajonen sad Pomorie (kredsdomstolen i Pomorie) Anchialo medhold. Denne ret fandt bl.a., at formålet med kompensationen for offentlig trafikbetjening som omhandlet i forordning nr. 1370/2007 er at udligne den negative økonomiske nettovirkning for operatøren i forbindelse med udførelse af offentlig trafikbetjening. Rajonen sad Pomorie (kredsdomstolen i Pomorie) var af den opfattelse, at Pomorie kommune ikke kunne gøre gældende, at Anchialo ikke havde ret til kompensation for offentlig trafikbetjening med den begrundelse, at den omhandlede kontrakt ikke indeholdt de obligatoriske betingelser, der er omhandlet i artikel 56, stk. 2, i bekendtgørelsen af 2015, eftersom denne kontrakt blev indgået den 1. november 2013, dvs. forud for vedtagelsen af denne bekendtgørelse.
- 23 Pomorie kommune appellerede denne dom til Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien), den forelæggende ret. Pomorie kommune har gjort gældende, at da forordning nr. 1370/2007 har direkte virkning fra dens vedtagelse, dvs. den 23. oktober 2007, er kravene i forordningens artikel 4, stk. 1, gældende fra denne dato, og at der intet grundlag er for udbetaling af tilskud, når kravene ikke indgår i den omhandlede kontrakt. Pomorie kommune har ligeledes udledt af den omhandlede kontrakts artikel 5, at dens forpligtelse til at betale tilskud ikke er ubetinget, men afhængig af opfyldelsen af de betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning. Det kan således ikke bebrejdes kommunen, at der ikke blev udbetalt nogen kompensation for offentlig trafikbetjening til transportvirksomhederne, når der ikke blev betalt noget tilskud fra statens centrale budget til kommunens budget. Kommunen har endelig anført, at den ikke selv kan fastsætte størrelsen af kompensationerne og tilskuddene, men kun kan foretage en målrettet fordeling af de kompensationer og tilskud, som den havde fået tildelt.



- 24 Anchialo har for den forelæggende ret gjort gældende, at selskabet, således som det fremgår af den sagkyndige erklæring, har overholdt alle de krav, der er fastsat i forordning nr. 1370/2007 og i bekendtgørelsen af 2015. Anchialo har anført, at indsigelsen om, at staten har ansvaret for betalingen af tilskuddene til kommunen, er grundløs. Efter selskabets opfattelse fastsætter denne bekendtgørelses artikel 3, stk. 1, at kommunerne har det fulde ansvar for, at kontrakter om offentlig befordring er forenelige med forordning nr. 1370/2007. Ydelsen af tilskud fra det centrale statsbudget afhænger således udelukkende af den pågældende kommune og af kommunens overholdelse af lovkravene vedrørende tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening. Pomorie kommune, der er forpligtet til at sikre den offentlige transport på sit område, er derfor fortsat forpligtet til at betale fuld kompensation for offentlig trafikbetjening til den pågældende operatør af offentlig trafikbetjening, uanset om staten har ydet tilskud eller ej.
- 25 Den forelæggende ret har anført, at bekendtgørelsen af 2015 blev vedtaget på grundlag af færdselsloven i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bl.a. § 4, stk. 1, i de afsluttende bestemmelser heri, og at bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, bestemmer, at midlerne tildeles op til det beløb, der er fastsat i finansloven for staten for det pågældende år. Den har ligeledes oplyst, at den nævnte bekendtgørelses artikel 56, stk. 1, bestemmer, at tilskud kun ydes til operatører af offentlig trafikbetjening, med hvilke den pågældende kommune har indgået kontrakter, der opfylder kravene i forordning nr. 1370/2007. De kompetente myndigheder fortolker den nationale lovgivning således, at den med henblik på betaling af kompensation for offentlig trafikbetjening fastsætter krav om, at kompensationen er blevet fastsat i denne lov og udbetalt til den kompetente myndighed. Forordning nr. 1370/2007, navnlig dennes artikel 6, stk. 1, indeholder imidlertid ikke et sådant krav for så vidt angår betaling af kompensation for offentlig trafikbetjening.
- 26 Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om denne forordning giver en medlemsstat mulighed for at fastsætte yderligere krav og begrænsninger for betaling af kompensation for offentlig trafikbetjening til en transportør til gengæld for denne sidstnævntes opfyldelse af en offentlig serviceforpligtelse.
- 27 Den omhandlede kontrakt definerer i øvrigt ikke de parametre, ud fra hvilke kompensationen for offentlig trafikbetjening beregnes, men henviser hvad dette angår til den nationale lovgivning. Ifølge den forelæggende ret kan anvendelsen af bindeordet »og« i artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007, som fastsætter, at »kontrakter om offentlig trafikbetjening og generelle regler« fastlægger disse parametre, fortolkes således, at det er tilstrækkeligt, at de parametre, ud fra hvilke kompensationen beregnes, er fastsat i generelle regler, nemlig dem, der er fastsat i bekendtgørelsen af 2015 og tidligere i bekendtgørelse nr. 3 af 4. april 2005. En anden mulig fortolkning er at lægge til grund, at disse parametre nødvendigvis skal være fastsat ikke blot i generelle regler, men også i kontrakten om offentlig trafikbetjening som omhandlet i denne forordning.
- 28 På denne baggrund har Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Tillader bestemmelserne i [forordning nr. 1370/2007], at en medlemsstat ved nationale retsfor skrifter 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 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 [denne forordning]?«

### *Om det første spørgsmål*

- 29 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter kompensation, der udbetales af den kompetente myndighed til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, kun kan tildeles denne sidstnævnte, hvis midler svarende til denne kompensation er blevet afsat i medlemsstatens finanslov for det pågældende år og udbetalt til denne myndighed.
- 30 Det skal bemærkes, at i henhold til artikel 1, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1370/2007 har denne til formål at fastlægge, hvordan de kompetente myndigheder inden for rammerne af EU-retten kan tilrettelægge den offentlige personbefordring for at sikre levering af tjenesteydelser af almen interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere end, hvad der kan opnås ved alene at lade markeds kræfterne virke.
- 31 Med dette for øje fastlægger forordningen i overensstemmelse med den nævnte artikel 1, stk. 1, andet afsnit, 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.
- 32 Forordning nr. 1370/2007 indeholder således særlige regler, der fastsætter regler for indgreb i de generelle ordninger for offentlige kontrakter, som har til formål at etablere en retlig ramme for kompensation og/eller enerettigheder for omkostningerne ved at opfylde offentlige serviceforpligtelser (dom af 21.12.2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS m.fl., C-421/22, EU:C:2023:1028, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Blandt de bestemmelser, som udgør denne retlige ramme, fastsætter denne forordnings artikel 3, stk. 1, at når en kompetent myndighed beslutter at tildele den valgte operatør eneret og/eller kompensation af en hvilken som helst art for at opfylde den offentlige serviceforpligtelse, skal det ske i form af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, idet denne bestemmelse således opstiller princippet om, at offentlige serviceforpligtelser og de dertil knyttede kompensationer skal fastsættes inden for rammerne af en sådan kontrakt (dom af 21.12.2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS m.fl., C-421/22, EU:C:2023:1028, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det følger af den udtrykkelige ordlyd af denne lovs artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1370/2007, at kompensation i forbindelse med en sådan kontrakt om offentlig trafikbetjening skal være i overensstemmelse med kravene i denne forordnings artikel 4, som fastlægger dens obligatoriske indhold, uanset efter hvilken procedure kontrakten er indgået.

- 35 Ifølge denne artikel 6, stk. 1, andet punktum, skal kompensation, når den ydes uden nogen forudgående udbudsprocedure, ligeledes være i overensstemmelse med de i bilaget til forordning nr. 1370/2007 fastsatte detaljerede regler vedrørende beregning for kompensationen, der, således som det fremgår af 27. betragtning til forordningen, skal sikre både kompensationsbeløb af passende størrelse og effektivitet og kvalitet i den offentlige trafikbetjening. Dette er navnlig tilfældet med en kontrakt om offentlig trafikbetjening som i hovedsagen, der som omhandlet i denne forordnings artikel 2, litra h), i henhold til den nævnte forordnings artikel 5, stk. 5, indgås som hasteforanstaltning af den kompetente lokale myndighed med en operatør af offentlig trafikbetjening uden nogen forudgående udbudsprocedure.
- 36 For det første præciseres det i artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007, at i kontrakter om offentlig trafikbetjening skal det på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd fastlægges, hvilke parametre en eventuel kompensation beregnes ud fra.
- 37 Når kontrakten om offentlig trafikbetjening er blevet indgået uden nogen forudgående udbudsprocedure, skal disse parametre ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), andet punktum, sammenholdt med punkt 2 i bilaget hertil, for det andet fastlægges på en sådan måde, at kompensationen ikke kan overstige den økonomiske nettovirkning for operatøren af offentlig trafikbetjening for opfyldelsen af offentlige serviceforpligtelser. Dette beløb beregnes ved at trække de positive økonomiske virkninger og de billetindtægter, der er tilvejebragt under opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, og med tillæg af en »rimelig fortjeneste«, som enhver operatør har krav på, fra omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af sådanne forpligtelser.
- 38 Som det fremgår af 9. og 30. betragtning til forordning nr. 1370/2007, har sådanne forpligtelser vedrørende den aftalte modydelse i en kontrakt om offentlig trafikbetjening til formål at sikre princippet om ligebehandling, proportionalitetsprincippet og princippet om gennemskuelse, idet dette sidstnævnte princip er så meget desto vigtigere, når kontrakten om offentlig trafikbetjening yder kompensation uden forudgående udbudsprocedure.
- 39 Det følger ganske vist af bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007, at de kompetente myndigheder, for så vidt som det påhviler dem at fastlægge parametrene for beregningen af den kompensation, der skal betales til en operatør af offentlig trafikbetjening, nødvendigvis råder over en vis skønsmargen ved udformningen af en kompensationsordning. (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS m.fl., C-421/22, EU:C:2023:1028, præmis 42), idet denne ordning imidlertid er strengt afgrænset af den nævnte artikel 4, stk. 1, litra b), andet punktum, og af de detaljerede regler i bilaget til denne forordning, når kompensationen som i hovedsagen ydes inden for rammerne af en kontrakt om offentlig trafikbetjening uden forudgående udbudsprocedure.
- 40 Det forholder sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved en forordning, som i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF er almengyldig, bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, ifølge Domstolens praksis skal udøve dette skøn inden for rammerne af denne forordnings bestemmelser på en sådan måde, at denne forordnings indhold og formål ikke berøres. (jf. i denne retning dom af 28.4.2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, præmis 58 og 60 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Som generaladvokaten imidlertid i det væsentlige har anført i punkt 43 og 44 i forslaget til afgørelse, hviler en kompensation, hvor det beløb, som udbetales til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, selv afhænger af størrelsen af de midler, som fastsættes hvert år ved den pågældende medlemsstats finanslov, og af en senere udbetaling af disse midler til den kompetente lokale myndighed, på beregningsparametre, som tilsidesætter de krav, der følger af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007, sammenholdt med punkt 2 i bilaget hertil. I strid med kravene i disse bestemmelser er sådanne parametre dels ikke på objektiv og gennemsigtig måde fastlagt på forhånd og har dels ikke forbindelse med den økonomiske nettovirkning for operatøren af offentlig trafikbetjening for opfyldelsen af den offentlige serviceforpligtelse.
- 42 Det skal derfor fastslås, at en sådan kompensationsordning ikke giver den pågældende operatør af offentlig trafikbetjening mulighed for ved indgåelsen af kontrakten om offentlig trafikbetjening med enhver nødvendig præcision at fastlægge den kompensation, som operatøren er berettiget til at kræve af den kompetente myndighed til gengæld for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som påhviler vedkommende.
- 43 I dette omfang kan denne ordning på grund af den usikkerhed, der skyldes den manglende gennemskuelighed af størrelsen af den kompensation, der vil kunne udbetales, være til skade for det formål, som forfølges med forordning nr. 1370/2007, om, således som det allerede fremgår af nærværende doms præmis 30, at fastsætte betingelserne for ydelse af kompensation for på lige vilkår at sikre levering af en offentlig personbefordring, der både er effektiv og finansielt rentabel, med henblik på at opnå en høj kvalitet af disse tjenester (dom af 21.12.2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS m.fl., C-421/22, EU:C:2023:1028, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det følger heraf, at en sådan ordning overskrider det skøn, som medlemsstaterne er tillagt i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 med henblik på fastlæggelsen af ordninger for kompensation for offentlig trafikbetjening.
- 45 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter kompensation, der udbetales af den kompetente myndighed til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, kun kan tildeles denne sidstnævnte, hvis midler svarende til denne kompensation er blevet afsat i medlemsstatens finanslov for det pågældende år og udbetalt til denne myndighed.

### ***Om det andet spørgsmål***

- 46 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som tillader en kompetent myndigheds udbetaling af en kompensation til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, såfremt de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, ikke er blevet opstillet i denne kontrakt, men på forhånd på objektiv og gennemsigtig måde er blevet fastsat i generelle regler, der fastsætter størrelsen af den nævnte kompensation.

- 47 Ifølge fast retspraksis skal der med henblik på en fortolkning af en bestemmelse i EU-retten ikke alene tages hensyn til disse bestemmelsers ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som de er en del af (jf. i denne retning dom af 24.10.2019, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Indgåelse af en kontrakt om offentlig personbefordring uden forudgående udbud), C-515/18, EU:C:2019:893, præmis 23).
- 48 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 skal det bemærkes, at ifølge denne ordlyd skal det i kontrakter om offentlig trafikbetjening »og« generelle regler i overensstemmelse med litra i) i denne bestemmelse på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd fastlægges, hvilke parametre en eventuel kompensation beregnes ud fra.
- 49 Det fremgår klart af denne ordlyd, at blandt de retsakter, der gør det muligt at fastsætte kompensationens størrelse, er ikke blot kontrakter om offentlig trafikbetjening, men ligeledes generelle regler, der i artikel 2, litra l), i forordning nr. 1370/2007 defineres som foranstaltninger, som gælder uden forskelsbehandling for al offentlig personbefordring af samme art inden for et bestemt geografisk område, som en kompetent myndighed har ansvaret for.
- 50 Det følger heraf, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 ikke kræver, at alle parametrene for beregningen af den i en kontrakt om offentlig trafikbetjening fastsatte kompensation defineres i en sådan kontrakt, men alene kræver, at disse parametre fastlægges på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, uanset om det er i en kontrakt om offentlig trafikbetjening eller i generelle regler.
- 51 Denne fortolkning understøttes for det andet af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Artikel 2, litra i), i forordning nr. 1370/2007 fastsætter nemlig, at juridisk bindende dokumenter, hvorved der indgås en aftale mellem en kompetent myndighed og en operatør af offentlig trafikbetjening om overdragelse af forvaltning og drift af offentlig personbefordring, der er omfattet af de offentlige serviceforpligtelser, til operatøren af offentlig trafikbetjening, er omfattet af begrebet »kontrakt om offentlig trafikbetjening«. Det præciseres endvidere i denne bestemmelse, at kontrakten om offentlig trafikbetjening i henhold til medlemsstaternes lovgivning også kan bestå i en afgørelse, som træffes af den kompetente myndighed, og som har form af en individuel lovgivningsmæssig retsakt eller en administrativt regulerende retsakt, eller ifølge hvilken den kompetente myndighed under visse betingelser selv varetager tjenesterne eller overdrager varetagelsen til en intern operatør.
- 52 Det fremgår heraf, hvilket ligeledes bekræftes af niende betragtning til forordning nr. 1370/2007, at begrebet »kontrakt om offentlig trafikbetjening« som omhandlet i denne forordning skal forstås i bred forstand og ikke er begrænset til retsakter af kontraktmæssig karakter, men også andre former for retsakter af anden art, bl.a. lovgivningsmæssige eller administrativt regulerende retsakter. Det følger heraf, at en sådan kontrakt kan bestå i en kombination af en generel retsakt, hvorved forvaltningen af en tjeneste om offentlig trafikbetjening tildeles en operatør, og en forvaltningsakt, der præciserer kravene til denne tjenesteydelse, og bekræfter, således som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, at parametrene for beregning af kompensationen for offentlig trafikbetjening kan fastlægges ved henvisning til generelle regler, der er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser.

- 53 Det skal for det tredje hvad angår de formål, der forfølges med forordning nr. 1370/2007, bemærkes, således som det er anført i nærværende doms præmis 36 og 38, at formålet om gennemskuelighed har afgørende betydning for fastlæggelsen af parametrene for beregningen af kompensation for offentlig trafikbetjening, især når kompensationen ikke ydes i forbindelse med en udbudsprocedure.
- 54 Det er med henblik på at opnå dette formål imidlertid ikke nødvendigt, at alle parametrene for beregningen af kompensationen fastsættes i den kontrakt om offentlig trafikbetjening, der indgås mellem den kompetente nationale myndighed og operatøren af offentlig trafikbetjening. Da generelle regler vedrørende sådanne parametre i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1370/2007 fastlægges på objektiv og gennemsigtig måde på forhånd og derudover uden forudgående udbudsprocedure overholder de detaljerede regler i bilaget til denne forordning, er en operatør af offentlig trafikbetjening nemlig i stand til med enhver nødvendig præcision at fastlægge størrelsen af den kompensation, som operatøren er berettiget til at kræve for opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som påhviler vedkommende.
- 55 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som tillader en kompetent myndigheds udbetaling af en kompensation til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, såfremt de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, ikke er blevet opstillet i denne kontrakt, men på forhånd på objektiv og gennemsigtig måde er blevet fastsat i generelle regler, der fastsætter størrelsen af den nævnte kompensation.

### Sagsomkostninger

- 56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 4, stk. 1, litra b), i 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**

**skal fortolkes således, at**

**denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter kompensation, der udbetales af den kompetente myndighed til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, kun kan tildeles denne sidstnævnte, hvis midler svarende til denne kompensation er blevet afsat i medlemsstatens finanslov for det pågældende år og udbetalt til denne myndighed.**

- 2) Artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1370/2007**

**skal fortolkes således, at**

**denne bestemmelse ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som tillader en kompetent myndigheds udbetaling af en kompensation til en operatør af offentlig trafikbetjening i forbindelse med opfyldelsen af en kontrakt om offentlig trafikbetjening, såfremt de parametre, som kompensationen beregnes ud fra, ikke er blevet opstillet i denne kontrakt, men på forhånd på objektiv og gennemsigtig måde er blevet fastsat i generelle regler, der fastsætter størrelsen af den nævnte kompensation.**

Underskrifter