



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 25ης Ιανουαρίου 2024*

«Προδικαστική παραπομπή – Μεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 – Δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές – Συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας – Υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας – Αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας – Άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β' – Υποχρεωτικό περιεχόμενο των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας – Παράμετροι για τον υπολογισμό της αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας – Εκ των προτέρων καθορισμός των παραμέτρων με αντικειμενικότητα και διαφάνεια – Απουσία διαδικασίας διαγωνισμού – Εφαρμογή των κανόνων υπολογισμού της αποζημίωσης οι οποίοι περιέχονται στο παράρτημα του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 – Προϋποθέσεις που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία για την καταβολή της αποζημίωσης – Καθορισμός του ποσού της αποζημίωσης στον νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού για το οικείο έτος και καταβολή του ποσού αυτού στην αρμόδια εθνική αρχή – Καθορισμός των παραμέτρων υπολογισμού της αποζημίωσης με παραπομπή σε γενικούς κανόνες»

Στην υπόθεση C-390/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Okrazhen sad – Burgas (περιφερειακό δικαστήριο Burgas, Βουλγαρία) με απόφαση της 7ης Ιουνίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Ιουνίου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

Obshtina Pomorie

κατά

«ΑΝΗΙΑΛΟ ΑΥΤΟ» ΟΟΔ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, Z. Csehi, M. Pešič, I. Jarukaitis και Δ. Γρατσία, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Ράντος

γραμματέας: R. Stefanova-Kamisheva, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 21ης Ιουνίου 2023,

* Γλώσσα διαδικασίας: η βουλγαρική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- ο Obshtina Pomorie, εκπροσωπούμενος από τον Υ. Boshnakov, advokat,
- η Βουλγαρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις Τ. Mitova και L. Zaharieva,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον Ρ. Messina και τις Ε. Rousseva και F. Tomat,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 5ης Οκτωβρίου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των διατάξεων του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1), και ειδικότερα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του εν λόγω κανονισμού.
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Obshtina Pomorie (Δήμου Pomorie, Βουλγαρία) και της «АННΙΑЛО АВТО» ООД (στο εξής: Anhialo), εταιρίας μεταφορών στην οποία ανατέθηκε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, σχετικά με την αποζημίωση που οφείλει ο εν λόγω δήμος για το κόστος που προέκυψε από την εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς επιβατών με λεωφορείο.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 9, 27 και 30 του κανονισμού 1370/2007:

«(9) [...] Για να εξασφαλισθεί ότι θα εφαρμόζονται οι αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης των ανταγωνιζόμενων φορέων και της αναλογικότητας κατά τη χορήγηση αποζημίωσης ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, είναι απαραίτητο να καθορίζονται, με σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας μεταξύ της αρμόδιας αρχής και του επιλεγόμενου φορέα δημόσιας υπηρεσίας, τόσο η φύση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας όσο και η συμφωνούμενη αμοιβή. Ο τύπος ή ο τίτλος της σύμβασης μπορεί να ποικίλει ανάλογα με τα νομικά συστήματα των κρατών μελών.

[...]

(27) Η αποζημίωση που χορηγούν οι αρμόδιες αρχές για την κάλυψη του κόστους που συνεπάγεται η εκπλήρωση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας θα πρέπει να υπολογίζεται έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπεραντισταθμίση. Όταν μια αρμόδια αρχή προτίθεται να αναθέσει σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας χωρίς διαγωνισμό, θα πρέπει επίσης να τηρεί λεπτομερείς κανόνες που θα εξασφαλίζουν την επάρκεια της αποζημίωσης και θα αντικατοπτρίζουν την επιθυμία για αποτελεσματικότητα και ποιότητα των υπηρεσιών.

[...]

(30) Οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που ανατίθενται απευθείας θα πρέπει να διέπονται από μεγαλύτερη διαφάνεια.»

4 Το άρθρο 1 του κανονισμού 1370/2007, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Ο σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι να καθορίσει, σύμφωνα με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, τον τρόπο με τον οποίον οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ενεργούν στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών για να εξασφαλίζουν την προσφορά υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, οι οποίες θα είναι, μεταξύ άλλων, πολυπληθέστερες, ασφαλέστερες, υψηλότερης ποιότητας ή λιγότερο δαπανηρές, από εκείνες που θα μπορούσαν να προσφέρουν από μόνες τους οι δυνάμεις της αγοράς.

Προς τον σκοπό αυτόν, ο παρών κανονισμός καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους οι αρμόδιες αρχές, όταν επιβάλλουν υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών ή συνάπτουν σχετικές συμβάσεις, αποζημιώνουν τους φορείς δημοσίων υπηρεσιών για το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται ή/και χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα ως αντάλλαγμα για την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.»

5 Το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

η) “απευθείας ανάθεση”: ανάθεση σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας σε συγκεκριμένο φορέα δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού·

θ) “σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας”: μια ή περισσότερες νομικά δεσμευτικές πράξεις, οι οποίες δηλώνουν τη συμφωνία μεταξύ αρμόδιας αρχής και φορέα δημόσιας υπηρεσίας για την ανάθεση στον εν λόγω φορέα δημόσιας υπηρεσίας της διαχείρισης και λειτουργίας των υπηρεσιών δημοσίων επιβατικών μεταφορών των υποκειμένων στις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας· η σύμβαση μπορεί, ανάλογα με το δίκαιο των κρατών μελών, να συνίσταται επίσης σε απόφαση λαμβανόμενη από την αρμόδια αρχή:

- υπό μορφή ατομικής νομοθετικής ή κανονιστικής πράξης, ή
- περιέχουσα όρους υπό τους οποίους η αρμόδια αρχή παρέχει η ίδια τις υπηρεσίες, ή αναθέτει την παροχή τους σε εγχώριο φορέα·

[...]

ιβ) “γενικός κανόνας”: το μέτρο που εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών του ιδίου τύπου σε δεδομένη γεωγραφική περιοχή για την οποία είναι υπεύθυνη αρμόδια αρχή·

[...]».

6 Το άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και γενικοί κανόνες», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Εφόσον μια αρμόδια αρχή αποφασίζει να χορηγήσει σε φορέα της επιλογής της αποκλειστικό δικαίωμα ή/και αποζημίωση παντός είδους, σε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να το πράττει στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.»

7 Το άρθρο 4 του κανονισμού 1370/2007, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υποχρεωτικό περιεχόμενο των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και των γενικών κανόνων», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και οι γενικοί κανόνες:

[...]

β) καθορίζουν εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια,

- i) τις παραμέτρους με βάση τις οποίες πρέπει να υπολογίζεται η πληρωμή της αποζημίωσης, εάν υπάρχει· και
- ii) τη φύση και την έκταση των τυχόν χορηγούμενων αποκλειστικών δικαιωμάτων,

έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπεραντιστάθμιση. Στην περίπτωση ανάθεσης συμβάσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφοι 2, 4, 5 και 6, οι εν λόγω παράμετροι καθορίζονται έτσι ώστε καμία πληρωμή αποζημίωσης να μην υπερβαίνει το ποσό που είναι αναγκαίο για να καλύψει το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα επί του κόστους που προκύπτει και των εσόδων που γεννά η εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη των συναφών εσόδων που αποκομίζει ο φορέας δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και ενός εύλογου κέρδους·

[...]».

8 Το άρθρο 5 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας», ορίζει στην παράγραφο 5 τα εξής:

«Σε περίπτωση διακοπής των υπηρεσιών ή επικείμενου κινδύνου διακοπής τους, η αρμόδια αρχή μπορεί να λαμβάνει έκτακτο μέτρο. Το έκτακτο αυτό μέτρο έχει τη μορφή απευθείας ανάθεσης ή επίσημης συμφωνίας παράτασης της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ή επιβολής υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας. [...]»

9 Το άρθρο 6 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Κάθε αποζημίωση συνδεδεμένη με γενικό κανόνα ή σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 4, ανεξάρτητα από τον τρόπο ανάθεσης της σύμβασης. Κάθε αποζημίωση, ανεξάρτητα από τη φύση της, η οποία συνδέεται με σύμβαση παροχής δημόσιας

υπηρεσίας που έχει ανατεθεί απευθείας σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφοι 2, 4, 5 ή 6 ή συνδέεται με γενικό κανόνα, πρέπει επίσης να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του παραρτήματος.»

- 10 Το σημείο 2 του παραρτήματος του κανονισμού 1370/2007, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ισχύοντες κανόνες αποζημίωσης στις περιπτώσεις του άρθρου 6 παράγραφος 1», έχει ως εξής:

«Η αποζημίωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό που αντιστοιχεί στο καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα, το οποίο ισοδυναμεί με το άθροισμα των αποτελεσμάτων, θετικών ή αρνητικών, που επιφέρει η τήρηση της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας επί του κόστους και των εσόδων του φορέα δημοσίων υπηρεσιών. Τα αποτελέσματα εκτιμώνται με σύγκριση της κατάστασης κατά την οποία εκπληρούνται η υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με την κατάσταση που θα είχε διαμορφωθεί, εάν η εν λόγω υποχρέωση δεν είχε εκπληρωθεί. Για να υπολογίσει το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα, η αρμόδια αρχή καθοδηγείται από το ακόλουθο σύστημα:

κόστος που προκύπτει σε σχέση με υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή δέσμη υποχρεώσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών που επιβάλλει αρμόδια αρχή ή αρχές και οι οποίες περιλαμβάνονται σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή/και σε γενικό κανόνα,

μείον οποιαδήποτε θετικά οικονομικά αποτελέσματα που παράγονται εντός του δικτύου της δραστηριότητας στο πλαίσιο της ή των εν λόγω υποχρεώσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών,

μείον οι εισπράξεις από τιμολόγια ή άλλα έσοδα που προκύπτουν κατά την εκπλήρωση της ή των εν λόγω υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας,

συν εύλογο κέρδος,

ίσον καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα.»

Το βουλγαρικό δίκαιο

Ο νόμος περί οδικών μεταφορών

- 11 Το άρθρο 4 των τελικών διατάξεων του *Zakon za avtomobilnite prevozi* (νόμου περί οδικών μεταφορών) (DV αριθ. 82, της 17ης Σεπτεμβρίου 1999), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ορίζει στις παραγράφους 1 και 3 τα εξής:

«(1) Ο κρατικός προϋπολογισμός της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας περιλαμβάνει ετησίως τις δαπάνες για:

1. την επιδότηση, κατόπιν προτάσεως του Υπουργού Μεταφορών, Τεχνολογίας των Πληροφοριών και Επικοινωνιών, των επιβατικών μεταφορών για άγονες γραμμές λεωφορείων στις αστικές περιοχές και των μεταφορών σε ορεινές και άλλες περιοχές·

2. την αποζημίωση για τη μείωση των εσόδων λόγω της εφαρμογής των κομίστρων που προβλέπονται σε νομοθετικές πράξεις για ορισμένες κατηγορίες επιβατών.

[...]

(3) Οι όροι και η διαδικασία χορήγησης των πόρων που αναφέρονται στην παράγραφο 1, καθώς και οι όροι και η διαδικασία έκδοσης εισιτηρίων για τη μεταφορά ορισμένων κατηγοριών επιβατών

που προβλέπονται σε νομοθετικές πράξεις, καθορίζονται με κανονιστική πράξη που εκδίδει το Υπουργικό Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως του Υπουργού Μεταφορών, Τεχνολογίας των Πληροφοριών και Επικοινωνιών.»

Η κανονιστική απόφαση αριθ. 3, της 4ης Απριλίου 2005

- 12 Η Naredba n° 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii van vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (κανονιστική απόφαση αριθ. 3 σχετικά με τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης πόρων για την επιδότηση των επιβατικών μεταφορών για άγονες γραμμές λεωφορείων στις αστικές μεταφορές και στις μεταφορές σε ορεινές και άλλες περιοχές) (DV αριθ. 33, της 15ης Απριλίου 2005), της 4ης Απριλίου 2005, προέβλεπε στο άρθρο 1, παράγραφος 1, τα εξής:

«Η παρούσα κανονιστική απόφαση καθορίζει τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης των επιδοτήσεων που προβλέπονται στον κεντρικό προϋπολογισμό για τις αστικές επιβατικές μεταφορές και για τις υπεραστικές επιβατικές μεταφορές στις ορεινές και παραμεθόριες αραιοκατοικημένες περιοχές της χώρας.»

Η κανονιστική απόφαση του 2015

- 13 Η 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 van vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (κανονιστική απόφαση σχετικά με τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης πόρων για την αποζημίωση για τη μείωση των εσόδων λόγω της εφαρμογής κομίστρων που προβλέπονται σε νομοθετικές πράξεις για ορισμένες κατηγορίες επιβατών στις δημόσιες επιβατικές οδικές μεταφορές και για την επιδότηση των δημοσίων επιβατικών μεταφορών για άγονες γραμμές λεωφορείων στις αστικές μεταφορές και στις μεταφορές σε ορεινές και άλλες περιοχές καθώς και για την έκδοση εισιτηρίων για την παροχή υπηρεσιών μεταφορών) (DV αριθ. 51, της 7ης Ιουλίου 2015), της 29ης Μαρτίου 2015, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2015), ορίζει στο άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, τα εξής:

«(1) Η παρούσα κανονιστική απόφαση καθορίζει τους όρους και τη διαδικασία χορήγησης των πόρων που προβλέπονται στον κεντρικό προϋπολογισμό για την αποζημίωση και την επιδότηση των μεταφορέων που εκπληρώνουν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας για τις δωρεάν και μειωμένου κομίστρου επιβατικές μεταφορές και για τις αστικές και υπεραστικές επιβατικές μεταφορές στις ορεινές και λοιπές αραιοκατοικημένες περιοχές της χώρας.

(2) Οι πόροι που αναφέρονται στην παράγραφο 1 αποτελούν αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας για τις δημόσιες επιβατικές μεταφορές κατά την έννοια του κανονισμού [1370/2007] και χορηγούνται με την επιφύλαξη των όρων και προϋποθέσεων που καθορίζονται στον εν λόγω κανονισμό και στην ισχύουσα εθνική νομοθεσία.»

- 14 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αυτής απόφασης έχει ως εξής:

«Οι πόροι τους οποίους αφορά η παρούσα κανονιστική απόφαση χορηγούνται μέχρι του ποσού που ορίζει ο νόμος περί κρατικού προϋπολογισμού για το οικείο έτος.»

15 Κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 4, της εν λόγω κανονιστικής απόφασης:

«(1) Οι πόροι τους οποίους αφορά η παρούσα κανονιστική απόφαση χορηγούνται υπό μορφή στοχευμένων εμβασμάτων από τον κεντρικό προϋπολογισμό μέσω του συστήματος ηλεκτρονικών πληρωμών του προϋπολογισμού (σύστημα SEBRA). Για τον σκοπό αυτό, καθορίζονται όρια για τους δήμους που έχουν τηρήσει τη νόμιμη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών δυνάμει του κανονισμού 1370/2007 και των διατάξεων του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων ή του νόμου περί συμβάσεων παραχώρησης, με την επιφύλαξη των αρχών της δημοσιότητας και της διαφάνειας, του ελεύθερου και θεμιτού ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης καθώς και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

[...]

(4) Οι δήμαρχοι αμείβουν τους μεταφορείς με βάση τις πράγματι παρεχόμενες υπηρεσίες μεταφορών.»

16 Το άρθρο 55, παράγραφοι 1 και 2, της ίδιας κανονιστικής απόφασης ορίζει τα εξής:

«1. Οι επιδοτήσεις για τις επιβατικές μεταφορές καταβάλλονται στους μεταφορείς από τον προϋπολογισμό των δήμων, μέχρι ποσού που δεν υπερβαίνει το ποσό το οποίο αντιστοιχεί στο καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα της εκπλήρωσης της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

2. Το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα καθορίζεται με βάση το κόστος το οποίο προκύπτει από την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλεται από την αρμόδια αρχή και περιλαμβάνεται σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή/και σε γενικό κανόνα, μείον τυχόν θετικό οικονομικό αποτέλεσμα που δημιουργείται εντός του δικτύου στο πλαίσιο της εν λόγω υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αφαιρουμένων των εισπράξεων από κόμιστρα ή άλλων εσόδων που προκύπτουν από την εκπλήρωση της συγκεκριμένης υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, προσαυξημένο με ένα εύλογο κέρδος.»

17 Το άρθρο 56 της κανονιστικής απόφασης του 2015 προβλέπει τα εξής:

«(1) Οι επιδοτήσεις χορηγούνται μόνο στους μεταφορείς με τους οποίους ο οικείος δήμος έχει συνάψει συμβάσεις που πληρούν τις απαιτήσεις του κανονισμού 1370/2007.

(2) Οι συμβάσεις ρυθμίζουν αναγκαστικά τους ακόλουθους όρους:

1. τις παραμέτρους βάσει των οποίων υπολογίζεται η επιδότηση·
2. τη φύση, την έκταση και το περιεχόμενο τυχόν χορηγούμενων αποκλειστικών δικαιωμάτων και τη διάρκεια της σύμβασης·
3. τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κόστους που συνδέεται άμεσα με την παροχή υπηρεσιών, όπως οι δαπάνες προσωπικού, η ενέργεια, τα τέλη υποδομής, η συντήρηση και η επισκευή οχημάτων δημοσίων μεταφορών, τροχιάου υλικού και εγκαταστάσεων απαραίτητων για την παροχή υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών, καθώς και το μέρος του έμμεσου κόστους που συνδέεται με την παροχή υπηρεσιών·

4. τους μηχανισμούς διανομής των εσόδων από την πώληση των εισιτηρίων, τα οποία μπορεί να παραμένουν στον φορέα δημόσιας υπηρεσίας, να αποδίδονται στην αρμόδια αρχή ή να κατανέμονται μεταξύ αυτών·
5. το ποσό του εύλογου κέρδους·
6. την υποχρέωση των δημάρχων και των μεταφορέων να διενεργούν αποτελεσματικούς ελέγχους ώστε να εξακριβώνεται ότι οι επιβάτες στις επιδοτούμενες γραμμές αστικών και υπεραστικών μεταφορών διαθέτουν έγκυρο τίτλο μεταφοράς.

[...]

(4) Όταν οι μεταφορείς δεν τηρούν τους όρους των συμβάσεων, οι δήμαρχοι μπορούν να μειώνουν το ποσό των επιδοτήσεων και μπορούν επίσης να αναστέλλουν τη χορήγησή τους.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 18 Με απόφαση της 14ης Αυγούστου 2013, ο κυβερνήτης της περιφέρειας Burgas (Βουλγαρία) έδωσε άδεια στον δήμαρχο του Δήμου Pomorie να προβεί, για χρονικό διάστημα που δεν υπερέβαινε τους έξι μήνες, σε απευθείας ανάθεση σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007, για τη μεταφορά επιβατών με λεωφορείο σε συγκεκριμένες γραμμές. Η σύναψη μιας τέτοιας σύμβασης αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση της διακοπής της δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών μεταφορών στις γραμμές αυτές λόγω της λήξης των συμβάσεων που είχαν συναφθεί προηγουμένως και της ταυτόχρονης περάτωσης της διαδικασίας ανάθεσης νέας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.
- 19 Την 1η Νοεμβρίου 2013, βάσει της απόφασης αυτής, ο Δήμος Pomorie, ως αρμόδια τοπική αρχή, και η Anhialo, ως φορέας δημόσιας υπηρεσίας, συνήψαν σύμβαση δυνάμει της οποίας ανατέθηκε στην εν λόγω εταιρία η εκμετάλλευση της δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών μεταφορών στις συγκεκριμένες γραμμές (στο εξής: επίμαχη σύμβαση). Κατά το άρθρο 2 της σύμβασης, αυτή θα διαρκούσε μέχρι την περάτωση της διαδικασίας σύναψης σύμβασης που προβλέπει ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων. Εξάλλου, κατά το άρθρο 5 της εν λόγω σύμβασης, η αρμόδια τοπική αρχή αναλάμβανε την υποχρέωση να καταβάλει στον φορέα εκμετάλλευσης, εντός των προθεσμιών που έτασσε το Υπουργείο Οικονομικών, τους πόρους που αντιστοιχούσαν, κατά περίπτωση, σε επιδότηση, σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία, και σε αποζημίωση για τις δωρεάν και μειωμένου κομίστρου μεταφορές των οποίων απήλαυαν ορισμένες κατηγορίες δικαιούχων πολιτών, κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας αυτής.
- 20 Στις 15 Ιανουαρίου 2019, η επίμαχη σύμβαση λύθηκε κατόπιν διαδικασίας προβλεπόμενης από τον νόμο περί δημοσίων συμβάσεων. Στο μέτρο που δεν αμφισβητείται ότι η Anhialo παρέσχε τις προβλεπόμενες από τη σύμβαση υπηρεσίες μεταφορών, η εταιρία αυτή αξίωσε από τον Δήμο Pomorie την καταβολή των οφειλόμενων βάσει της εν λόγω σύμβασης αποζημιώσεων για το χρονικό διάστημα από την 1η Ιανουαρίου 2016 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2018. Ο Δήμος Pomorie της κατέβαλε το ποσό των 3 690 βουλγαρικών λεβ (BGN) (περίπου 1 886 ευρώ), το οποίο αντιστοιχεί στο συνολικό ποσό των πόρων που είχαν οριστεί και καταβληθεί από τον κεντρικό προϋπολογισμό της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας στον εν λόγω δήμο ως επιδοτήσεις για τις αστικές και υπεραστικές μεταφορές.

- 21 Η Anhialo άσκησε αγωγή ενώπιον του Rayonen sad Pomorie (επαρχιακού δικαστηρίου Pomorie, Βουλγαρία), αμφισβητώντας το ύψος του ποσού αυτού. Κατόπιν διενέργειας δικαστικής λογιστικής πραγματογνωμοσύνης, διαπιστώθηκε το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα, κατά την έννοια των διατάξεων του παραρτήματος του κανονισμού 1370/2007 και του άρθρου 55 της κανονιστικής απόφασης του 2015, για την εν λόγω εταιρία όσον αφορά το επίμαχο χρονικό διάστημα. Από την πραγματογνωμοσύνη προέκυψε ότι το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας που υπείχε η εταιρία αυτή ανερχόταν σε περίπου 86 000 BGN (περίπου 43 800 ευρώ). Ενώπιον του ανωτέρω δικαστηρίου, η Anhialo ζήτησε την καταβολή μέρους του οφειλόμενου ποσού το οποίο παρέμενε ανεξόφλητο, ήτοι 24 931,60 BGN (περίπου 12 700 ευρώ).
- 22 Με απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2021, το Rayonen sad Pomorie (επαρχιακό δικαστήριο Pomorie) έκανε δεκτή την αγωγή. Το δικαστήριο αυτό έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι σκοπός της αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, κατά την έννοια του κανονισμού 1370/2007, είναι να παράσχει επανόρθωση για το καθαρό αρνητικό οικονομικό αποτέλεσμα που υπέστη ο φορέας για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας. Κατά την κρίση του, ο Δήμος Pomorie δεν μπορούσε να υποστηρίξει ότι η Anhialo δεν δικαιούνταν αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας για τον λόγο ότι η επίμαχη σύμβαση δεν περιείχε τους υποχρεωτικούς όρους του άρθρου 56, παράγραφος 2, της κανονιστικής απόφασης του 2015, δεδομένου ότι η σύμβαση αυτή είχε συναφθεί την 1η Νοεμβρίου 2013, δηλαδή πριν από την έκδοση της εν λόγω κανονιστικής απόφασης.
- 23 Ο Δήμος Pomorie άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Okrazhen sad – Burgas (περιφερειακού δικαστηρίου Burgas, Βουλγαρία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι ο κανονισμός 1370/2007 παράγει άμεσο αποτέλεσμα από την ημερομηνία έκδοσής του, δηλαδή από τις 23 Οκτωβρίου 2007, οι απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού ισχύουν από την ημερομηνία αυτή και ότι η απουσία τους από την επίμαχη σύμβαση καθιστά εντελώς αβάσιμο το αίτημα για την καταβολή επιδότησης. Ο Δήμος Pomorie συνάγει επίσης από το άρθρο 5 της επίμαχης σύμβασης ότι η υποχρέωσή του να καταβάλλει επιδοτήσεις δεν είναι άνευ όρων, αλλά εξαρτάται από τη συνδρομή των προϋποθέσεων που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Επομένως, ελλείψει καταβολής επιδότησης από τον κεντρικό κρατικό προϋπολογισμό προς τον προϋπολογισμό του δήμου, δεν μπορεί να του προσαφθεί ότι δεν καταβλήθηκε στους μεταφορείς καμία αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Τέλος, ο δήμος υποστηρίζει ότι δεν δύναται να καθορίζει ο ίδιος το ποσό των αποζημιώσεων και των επιδοτήσεων και ότι δύναται μόνο να προβαίνει σε κατανομή των σχετικών ποσών που του χορηγούνται κατά τρόπο στοχευμένο.
- 24 Η Anhialo ισχυρίζεται ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ότι, όπως προκύπτει από τη δικαστική λογιστική πραγματογνωμοσύνη, τήρησε όλες τις απαιτήσεις του κανονισμού 1370/2007 και της κανονιστικής απόφασης του 2015. Υποστηρίζει ότι η ένσταση κατά την οποία το κράτος είναι υπεύθυνο για την καταβολή των επιδοτήσεων στον δήμο είναι αβάσιμη. Κατά την άποψή της, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της κανονιστικής αυτής απόφασης προβλέπει ότι την ευθύνη για τη συμμόρφωση των συμβάσεων δημοσίων μεταφορών προς τον κανονισμό 1370/2007 φέρουν εξ ολοκλήρου οι δήμοι. Ως εκ τούτου, η χορήγηση επιδοτήσεων από τον κεντρικό κρατικό προϋπολογισμό εξαρτάται αποκλειστικά από τον οικείο δήμο και από την εκ μέρους του τήρηση των απαιτήσεων που θέτει ο νόμος για την ανάθεση των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Επομένως, ο Δήμος Pomorie, ο οποίος υποχρεούται να διασφαλίζει τις δημόσιες μεταφορές εντός των εδαφικών ορίων του, εξακολουθεί να οφείλει στον ενδιαφερόμενο φορέα δημόσιας υπηρεσίας πλήρη αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, ανεξάρτητα από το αν του έχει χορηγηθεί επιδότηση ή όχι.

- 25 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η κανονιστική απόφαση του 2015 εκδόθηκε βάσει του νόμου περί οδικών μεταφορών, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ιδίως βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, των τελικών διατάξεων του νόμου αυτού, και ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω κανονιστικής απόφασης προβλέπει ότι οι πόροι χορηγούνται μέχρι του ποσού που καθορίζεται από τον νόμο περί κρατικού προϋπολογισμού για το οικείο έτος. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει επίσης ότι το άρθρο 56, παράγραφος 1, της ανωτέρω κανονιστικής απόφασης ορίζει ότι οι επιδοτήσεις χορηγούνται μόνο στους φορείς δημόσιας υπηρεσίας με τους οποίους ο οικείος δήμος έχει συνάψει συμβάσεις που πληρούν τις απαιτήσεις του κανονισμού 1370/2007. Η εθνική ρύθμιση ερμηνεύεται από τις αρμόδιες αρχές υπό την έννοια ότι επιτάσσει, όσον αφορά την καταβολή αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, να έχει προβλεφθεί η αποζημίωση αυτή από τον εν λόγω νόμο και να έχει καταβληθεί στην αρμόδια αρχή. Εντούτοις, ο κανονισμός 1370/2007, ειδικότερα δε το άρθρο του 6, παράγραφος 1, δεν επιβάλλει τέτοια απαίτηση όσον αφορά την καταβολή αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.
- 26 Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν ο κανονισμός αυτός επιτρέπει σε κράτος μέλος να προβλέπει πρόσθετες απαιτήσεις και περιορισμούς όσον αφορά την καταβολή σε μεταφορέα αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας ως αντάλλαγμα για την εκ μέρους του τελευταίου εκτέλεση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.
- 27 Εξάλλου, η επίμαχη σύμβαση δεν καθορίζει τις παραμέτρους με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, αλλά παραπέμπει, ως προς το θέμα αυτό, στην εθνική νομοθεσία. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεδομένου ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007 προβλέπει ότι «οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και οι γενικοί κανόνες» καθορίζουν τις εν λόγω παραμέτρους, η χρήση του συνδέσμου «και» θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αρκεί οι παράμετροι με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση να καθορίζονται με γενικούς κανόνες, ήτοι αυτούς που θεσπίστηκαν με την κανονιστική απόφαση του 2015 και, προγενέστερα, με την κανονιστική απόφαση αριθ. 3, της 4ης Απριλίου 2005. Σύμφωνα με άλλη ερμηνεία, οι ανωτέρω παράμετροι πρέπει απαραίτητως να καθορίζονται όχι μόνο με γενικούς κανόνες, αλλά και με τη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, κατά την έννοια του εν λόγω κανονισμού.
- 28 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Okrazhen sad – Burgas (περιφερειακό δικαστήριο Burgas) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Επιτρέπουν οι διατάξεις του κανονισμού [1370/2007] σε κράτος μέλος να θεσπίζει, μέσω της εθνικής νομοθεσίας ή των εσωτερικών κανόνων, πρόσθετες απαιτήσεις και περιορισμούς όσον αφορά την καταβολή αποζημίωσης σε μεταφορέα για την εκτέλεση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, που δεν προβλέπονται στον εν λόγω κανονισμό;
- 2) Επιτρέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού [1370/2007] την καταβολή αποζημίωσης σε μεταφορέα για την εκτέλεση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όταν οι παράμετροι με βάση τις οποίες υπολογίζεται η πληρωμή της αποζημίωσης δεν έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αλλά σε γενικούς κανόνες, το δε καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα ή το ποσό της οφειλόμενης αποζημίωσης έχει καθοριστεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στον [κανονισμό αυτό];»

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

- 29 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους κατά την οποία η αποζημίωση που καταβάλλεται από την αρμόδια αρχή σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να χορηγηθεί στον εν λόγω φορέα μόνον εάν οι πόροι που αντιστοιχούν στην αποζημίωση έχουν προβλεφθεί από τον νόμο περί προϋπολογισμού του κράτους μέλους αυτού για το οικείο έτος και έχουν καταβληθεί στην αρμόδια αρχή.
- 30 Υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο του 1, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, σκοπός του κανονισμού 1370/2007 είναι να καθορίσει, σύμφωνα με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης, τον τρόπο με τον οποίο οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ενεργούν στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών για να εξασφαλίζουν την προσφορά υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, οι οποίες θα είναι, μεταξύ άλλων, πολυπληθέστερες, ασφαλέστερες, υψηλότερης ποιότητας ή λιγότερο δαπανηρές από εκείνες που θα μπορούσαν να προσφέρουν από μόνες τους οι δυνάμεις της αγοράς.
- 31 Προς τούτο, ο κανονισμός αυτός καθορίζει, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1, παράγραφος 1, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμόδιες αρχές, όταν επιβάλλουν υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών ή συνάπτουν σχετικές συμβάσεις, αποζημιώνουν τους φορείς δημοσίων υπηρεσιών για το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται ή/και τους χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα ως αντάλλαγμα για την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας.
- 32 Επομένως, ο κανονισμός 1370/2007 περιέχει ειδικούς κανόνες με τους οποίους εισάγονται εξειδικευμένες ρυθμίσεις σε σχέση με τα γενικά συστήματα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, σκοπός των οποίων είναι η θέσπιση νομικού πλαισίου για τη χορήγηση αποζημιώσεων και/ή αποκλειστικών δικαιωμάτων για το κόστος που προκύπτει από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS κ.λπ., C-421/22, EU:C:2023:1028, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 33 Μεταξύ των διατάξεων που αποτελούν το νομικό αυτό πλαίσιο, το άρθρο 3, παράγραφος 1, του ανωτέρω κανονισμού προβλέπει ότι, εφόσον αρμόδια αρχή κράτους μέλους αποφασίζει να χορηγήσει σε φορέα της επιλογής της αποκλειστικό δικαίωμα ή/και αποζημίωση παντός είδους για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, σε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, το πράττει στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, οπότε η διάταξη αυτή θέτει την αρχή ότι οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και οι συναφείς αποζημιώσεις πρέπει να προσδιορίζονται στο πλαίσιο τέτοιας σύμβασης (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS κ.λπ., C-421/22, EU:C:2023:1028, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 34 Από τη ρητή διατύπωση του άρθρου 6, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του κανονισμού 1370/2007 προκύπτει ότι η αποζημίωση που συνδέεται με τέτοια σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ανεξάρτητα από τον τρόπο ανάθεσης της σύμβασης, πρέπει να είναι σύμφωνη με τις απαιτήσεις του άρθρου 4 του κανονισμού, το οποίο καθορίζει το υποχρεωτικό περιεχόμενο της εν λόγω σύμβασης.

- 35 Επιπλέον, κατά τη δεύτερη περίοδο του άρθρου 6, παράγραφος 1, η αποζημίωση, όταν χορηγείται χωρίς να έχει διεξαχθεί διαδικασία διαγωνισμού, πρέπει επίσης να είναι σύμφωνη με τις λεπτομερείς διατάξεις του παραρτήματος του κανονισμού 1370/2007 σχετικά με τον υπολογισμό της αποζημίωσης, οι οποίες αποσκοπούν, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 27 του κανονισμού, στο να εξασφαλιστεί τόσο η επάρκεια του ποσού της αποζημίωσης όσο και η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα της δημόσιας υπηρεσίας. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία ανατέθηκε απευθείας, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η', του κανονισμού, από την αρμόδια τοπική αρχή σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας, ως έκτακτο μέτρο δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού.
- 36 Περαιτέρω, αφενός, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007 διευκρινίζει ότι οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ανεξάρτητα από τον τρόπο σύναψής τους, πρέπει να καθορίζουν εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, τις παραμέτρους με βάση τις οποίες υπολογίζεται, εφόσον προβλέπεται, η αποζημίωση.
- 37 Αφετέρου, όταν η σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας συνάπτεται χωρίς να έχει προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού, η δεύτερη περίοδος του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού, σε συνδυασμό με το σημείο 2 του παραρτήματός του, ορίζει ότι οι παράμετροι αυτές πρέπει να καθορίζονται κατά τρόπο ώστε η αποζημίωση να μην υπερβαίνει ένα ποσό που αντιστοιχεί στο καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα το οποίο προκύπτει, για τον φορέα δημόσιας υπηρεσίας, από την εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Για τον υπολογισμό του ποσού αυτού αφαιρούνται από το κόστος που συνεπάγεται η εκτέλεση τέτοιων υποχρεώσεων τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα των εν λόγω υποχρεώσεων και οι εισπράξεις από κόμιστρα οι οποίες προκύπτουν κατά την εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, στο δε αποτέλεσμα που προκύπτει προστίθεται ένα ποσό το οποίο αντιπροσωπεύει το «εύλογο κέρδος» που δικαιούται να αναμένει κάθε φορέας.
- 38 Όπως συνάγεται από τις αιτιολογικές σκέψεις 9 και 30 του κανονισμού 1370/2007, τέτοιες υποχρεώσεις οι οποίες αφορούν την αμοιβή που συμφωνείται σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας αποσκοπούν στη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας, η δε τελευταία αυτή αρχή έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία όταν χορηγείται αποζημίωση δυνάμει της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να έχει διεξαχθεί διαδικασία διαγωνισμού.
- 39 Βεβαίως, από τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 προκύπτει ότι οι αρμόδιες αρχές, στο μέτρο που σ' αυτές εναπόκειται να καθορίσουν τις παραμέτρους υπολογισμού της αποζημίωσης που οφείλεται σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας, διαθέτουν κατ' ανάγκην ορισμένο περιθώριο εκτίμησης για τον σχεδιασμό ενός καθεστώτος αποζημίωσης (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS κ.λπ., C-421/22, EU:C:2023:1028, σκέψη 42), περιθώριο το οποίο, ωστόσο, οριοθετείται αυστηρά από τη δεύτερη περίοδο του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', και από τους λεπτομερείς κανόνες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα του κανονισμού αυτού όταν, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, η αποζημίωση χορηγείται στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να έχει διεξαχθεί διαδικασία διαγωνισμού.
- 40 Εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη, όταν κάνουν χρήση του περιθωρίου εκτίμησης που τους παρέχει ένας κανονισμός, ο οποίος, δυνάμει του άρθρου 288, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, οφείλουν να ενεργούν εντός των ορίων που θέτουν οι διατάξεις του

κανονισμού, ώστε να μη θίγουν το περιεχόμενο και τους σκοπούς του τελευταίου (πρβλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, σκέψεις 58 και 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 41 Όπως, όμως, επισήμανε κατ' ουσίαν ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 43 και 44 των προτάσεών του, η αποζημίωση της οποίας το ποσό που καταβάλλεται σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας εξαρτάται από το ποσό των πόρων που καθορίζεται ετησίως με τον νόμο για τον προϋπολογισμό του οικείου κράτους μέλους και από τη μεταγενέστερη καταβολή των πόρων αυτών στην αρμόδια τοπική αρχή στηρίζεται σε παραμέτρους υπολογισμού οι οποίες δεν είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007, σε συνδυασμό με το σημείο 2 του παραρτήματος του κανονισμού. Πράγματι, αντιθέτως προς τις επιταγές των διατάξεων αυτών, τέτοιες παράμετροι, αφενός, δεν έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων με αντικειμενικότητα και διαφάνεια και, αφετέρου, δεν έχουν σχέση με το καθαρό οικονομικό αποτέλεσμα που προκύπτει, για τον φορέα δημοσίων μεταφορών, από την εκτέλεση της υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.
- 42 Διαπιστώνεται, επομένως, ότι ένα τέτοιο καθεστώς αποζημίωσης δεν παρέχει στον οικείο φορέα δημόσιας υπηρεσίας τη δυνατότητα να προσδιορίσει με την απαιτούμενη ακρίβεια, κατά τη σύναψη της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, την αποζημίωση που δικαιούται να λάβει από την αρμόδια αρχή ως αντάλλαγμα για την εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες υπέχει.
- 43 Στο μέτρο αυτό, το ανωτέρω καθεστώς ενδέχεται, λόγω της ανασφάλειας που οφείλεται στην έλλειψη διαφάνειας ως προς το ύψος της αποζημίωσης που θα μπορεί να καταβληθεί, να θίξει τον σκοπό του κανονισμού 1370/2007, ο οποίος συνίσταται, όπως προκύπτει από τη σκέψη 30 της παρούσας απόφασης, στον καθορισμό των όρων χορήγησης αποζημίωσης προκειμένου να διασφαλιστεί, υπό ισότιμους όρους ανταγωνισμού, η παροχή τόσο αποτελεσματικών όσο και οικονομικά αποδοτικών δημόσιων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών, ώστε να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών αυτών (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS κ.λπ., C-421/22, EU:C:2023:1028, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 44 Επομένως, ένα τέτοιο καθεστώς υπερβαίνει το περιθώριο εκτίμησης που παρέχεται στα κράτη μέλη από το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007, όσον αφορά τον καθορισμό των καθεστώτων αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.
- 45 Κατά συνέπεια, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους κατά την οποία η αποζημίωση που καταβάλλεται από την αρμόδια αρχή σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να χορηγηθεί στον εν λόγω φορέα μόνον εάν οι πόροι που αντιστοιχούν στην αποζημίωση έχουν προβλεφθεί από τον νόμο περί προϋπολογισμού του κράτους μέλους αυτού για το οικείο έτος και έχουν καταβληθεί στην αρμόδια αρχή.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

- 46 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιτρέπει την καταβολή, από την αρμόδια αρχή,

αποζημίωσης σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας όταν οι παράμετροι με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση δεν προβλέπονται στη σύμβαση, αλλά έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, μέσω γενικών κανόνων που ορίζουν το ποσό της εν λόγω αποζημίωσης.

- 47 Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος [πρβλ. απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Απευθείας ανάθεση συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών), C-515/18, EU:C:2019:893, σκέψη 23].
- 48 Όσον αφορά, πρώτον, το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007, επισημαίνεται ότι, κατά τη διάταξη αυτήν, οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας «και» οι γενικοί κανόνες πρέπει, σύμφωνα με το σημείο i της διάταξης, να καθορίζουν εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, τις παραμέτρους με βάση τις οποίες υπολογίζεται, εφόσον προβλέπεται, η αποζημίωση για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.
- 49 Από το γράμμα της ανωτέρω διάταξης προκύπτει σαφώς ότι, μεταξύ των πράξεων που καθιστούν δυνατό τον καθορισμό του ύψους της αποζημίωσης, περιλαμβάνονται όχι μόνον οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, αλλά και οι γενικοί κανόνες, οι οποίοι ορίζονται στο άρθρο 2, στοιχείο ιβ', του κανονισμού 1370/2007 ως μέτρα που εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών του ίδιου τύπου σε δεδομένη γεωγραφική περιοχή για την οποία είναι υπεύθυνη μια αρμόδια αρχή.
- 50 Επομένως, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 δεν επιβάλλει να καθορίζονται σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας όλες οι παράμετροι του υπολογισμού της αποζημίωσης την οποία προβλέπει μια τέτοια σύμβαση, αλλά απαιτεί μόνον να καθορίζονται οι παράμετροι αυτές εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, είτε σε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας είτε με γενικούς κανόνες.
- 51 Δεύτερον, η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η εν λόγω διάταξη. Πράγματι, το άρθρο 2, στοιχείο θ', του κανονισμού 1370/2007 προβλέπει ότι εμπίπτουν στην έννοια της «σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας» οι νομικά δεσμευτικές πράξεις οι οποίες δηλώνουν τη συμφωνία μεταξύ αρμόδιας αρχής και φορέα δημόσιας υπηρεσίας για την ανάθεση στον εν λόγω φορέα της διαχείρισης και λειτουργίας των υπηρεσιών δημοσίων επιβατικών μεταφορών που υπόκεινται στις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Η διάταξη αυτή διευκρινίζει επιπλέον ότι η σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί, ανάλογα με το δίκαιο των κρατών μελών, να συνίσταται επίσης σε απόφαση λαμβανόμενη από την αρμόδια αρχή η οποία έχει τη μορφή ατομικής, νομοθετικής ή κανονιστικής πράξης ή η οποία περιέχει τους όρους υπό τους οποίους η εν λόγω αρχή παρέχει η ίδια τις υπηρεσίες ή αναθέτει την παροχή τους σε εγχώριο φορέα.
- 52 Εξ αυτού συνάγεται ότι, όπως επιβεβαιώνεται και από την αιτιολογική σκέψη 9 του κανονισμού 1370/2007, λαμβανομένων υπόψη των διαφορών που υφίστανται μεταξύ των νομικών συστημάτων των κρατών μελών, η έννοια της «σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας», κατά τον κανονισμό αυτόν, πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως και καλύπτει όχι μόνον πράξεις συμβατικής φύσεως, αλλά και πράξεις διαφορετικής φύσεως, ιδίως νομοθετικές και κανονιστικές. Επομένως, μια τέτοια σύμβαση μπορεί να συνίσταται στον συνδυασμό μιας γενικής νομικής πράξης με την οποία ανατίθεται η διαχείριση δημόσιας υπηρεσίας σε έναν φορέα και μιας διοικητικής πράξης η οποία περιγράφει λεπτομερώς τις σχετικές με την υπηρεσία αυτή

απαιτήσεις, επιβεβαιώνεται δε ως εκ τούτου, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 54 των προτάσεων του, ότι οι παράμετροι υπολογισμού της αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να καθορίζονται με παραπομπή σε γενικούς κανόνες, νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως.

- 53 Τρίτον, ως προς τους σκοπούς που επιδιώκει ο κανονισμός 1370/2007, υπενθυμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 36 και 38 της παρούσας απόφασης, ο σκοπός της διαφάνειας έχει ουσιώδη σημασία όσον αφορά τις παραμέτρους υπολογισμού της αποζημίωσης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, ιδίως όταν η αποζημίωση αυτή δεν χορηγείται στο πλαίσιο διαδικασίας διαγωνισμού.
- 54 Για την επίτευξη, όμως, του ανωτέρω σκοπού, δεν είναι αναγκαίο όλες οι παράμετροι υπολογισμού της αποζημίωσης να προβλέπονται στη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας που συνάπτεται μεταξύ της αρμόδιας εθνικής αρχής και του φορέα δημόσιας υπηρεσίας. Πράγματι, δεδομένου ότι οι γενικοί κανόνες σχετικά με τις παραμέτρους αυτές, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007, καθορίζονται εκ των προτέρων με αντικειμενικότητα και διαφάνεια και, επιπλέον, σε περίπτωση που δεν έχει διεξαχθεί διαδικασία διαγωνισμού, είναι σύμφωνοι με τους λεπτομερείς κανόνες του παραρτήματος του εν λόγω κανονισμού, ο φορέας δημόσιας υπηρεσίας είναι σε θέση να προσδιορίσει, με την απαιτούμενη ακρίβεια, το ποσό της αποζημίωσης που του οφείλεται για την εκτέλεση των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας τις οποίες υπέχει.
- 55 Κατά συνέπεια, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιτρέπει την καταβολή, από την αρμόδια αρχή, αποζημίωσης σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας όταν οι παράμετροι με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση δεν προβλέπονται στη σύμβαση, αλλά έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, μέσω γενικών κανόνων που ορίζουν το ποσό της εν λόγω αποζημίωσης.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 56 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70,**

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους κατά την οποία η αποζημίωση που καταβάλλεται από την αρμόδια αρχή σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να χορηγηθεί στον εν λόγω

φορέα μόνον εάν οι πόροι που αντιστοιχούν στην αποζημίωση έχουν προβλεφθεί από τον νόμο περί προϋπολογισμού του κράτους μέλους αυτού για το οικείο έτος και έχουν καταβληθεί στην αρμόδια αρχή.

2) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007

έχει την έννοια ότι:

δεν αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιτρέπει την καταβολή, από την αρμόδια αρχή, αποζημίωσης σε φορέα δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο της εκτέλεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας όταν οι παράμετροι με βάση τις οποίες υπολογίζεται η αποζημίωση δεν προβλέπονται στη σύμβαση, αλλά έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων, με αντικειμενικότητα και διαφάνεια, μέσω γενικών κανόνων που ορίζουν το ποσό της εν λόγω αποζημίωσης.

(υπογραφές)