



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

25 ianuarie 2024\*

„Trimitere preliminară – Transporturi – Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 – Servicii publice de transport feroviar și rutier de călători – Contracte de serviciu public – Obligații de serviciu public – Compensație de serviciu public – Articolul 4 alineatul (1) litera (b) – Conținutul obligatoriu al contractelor de servicii publice – Parametri de calcul al compensației de serviciu public – Determinare a parametrilor în prealabil, în mod obiectiv și transparent – Lipsa unei proceduri competitive de atribuire – Aplicarea regulilor de calcul al compensației cuprinse în anexa la Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 – Condiții prevăzute de reglementarea națională pentru plata compensației – Determinarea cuantumului compensației în legea privind bugetul de stat pentru anul în cauză și plata acestei sume autorității naționale competente – Stabilirea parametrilor de calcul al compensației prin trimitere la norme generale”

În cauza C-390/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Okrazhen sad – Burgas (Tribunalul Regional din Burgas, Bulgaria), prin decizia din 7 iunie 2022, primită de Curte la 14 iunie 2022, în procedura

**Obshtina Pomorie**

împotriva

**„ANHIALO AVTO” OOD,**

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan (raportor), președinte de cameră, și domnii Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis și D. Gratsias, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: doamna R. Stefanova-Kamisheva, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 iunie 2023,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Obshtina Pomorie, de Y. Boshnakov, avocat;

\* Limba de procedură: bulgara.

- pentru guvernul bulgar, de T. Mitova și L. Zaharieva, în calitate de agenți;
  - pentru Comisia Europeană, de P. Messina, E. Rousseva și F. Tomat, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 octombrie 2023,  
pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007, L 315, p. 1), în special a articolului 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din acesta.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Obshtina Pomorie (municipalitatea Pomorie, Bulgaria), pe de o parte, și „ANHALO AVTO” OOD (denumită în continuare „Anhialo”), o societate de transport titulară a unui contract de servicii publice, pe de altă parte, în legătură cu compensația datorată de această municipalitate în schimbul costurilor ocazionate de executarea obligațiilor de serviciu public de transport de călători cu autobuzul.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

- 3 Potrivit considerentelor (9), (27) și (30) ale Regulamentului nr. 1370/2007:  
„(9) [...] Pentru a garanta aplicarea principiilor transparenței, egalității de tratament privind operatorii aflați în concurență și proporționalității, atunci când sunt acordate compensații sau drepturi exclusive este esențial ca un contract de servicii publice încheiat între autoritatea competentă și operatorul de servicii publice ales să definească natura obligațiilor de serviciu public și retribuirea convenită. Forma sau denumirea contractului poate varia în conformitate cu sistemele juridice ale statelor membre.  
[...]
- (27) Compensația acordată de către autoritățile competente pentru a acoperi costurile ocazionate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public ar trebui calculată în așa fel încât să se evite compensarea în exces. În cazul în care o autoritate competentă intenționează să atribuie un contract de servicii publice fără ca acesta să facă obiectul unei proceduri competitive de atribuire, autoritatea în cauză trebuie, de asemenea, să respecte o serie de norme detaliate care să asigure o compensație cu un quantum corespunzător și care să reflecte dorința de eficiență și calitate a serviciilor.  
[...]

(30) Contractele de servicii publice atribuite direct ar trebui să facă obiectul unei transparențe sporite.”

4 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1370/2007, intitulat „Scopul și domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Scopul prezentului regulament este acela de a defini modul în care, în conformitate cu normele dreptului comunitar, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt, printre altele, mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței.

În acest scop, prezentul regulament stabilește condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate și/sau acordă drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public.”

5 Intitulat „Definiții”, articolul 2 din acest regulament prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

(h) prin «atribuire directă» se înțelege atribuirea unui contract de servicii publice unui anumit operator de serviciu public, fără o procedură competitivă de atribuire prealabilă;

(i) prin «contract de servicii publice» se înțelege unul sau mai multe acte obligatorii din punct de vedere juridic și care confirmă acordul încheiat între o autoritate competentă și un operator de serviciu public cu scopul de a încredința respectivului operator de serviciu public gestionarea și exploatarea serviciilor publice de transport de călători, sub rezerva unor obligații de serviciu public; în funcție de dreptul statelor membre, contractul poate consta, de asemenea, într-o decizie adoptată de către autoritatea competentă:

- sub forma unui act cu putere de lege sau a unor acte administrative speciale sau
- care cuprinde condițiile în care autoritatea competentă însăși prestează serviciile sau încredințează prestarea unor astfel de servicii unui operator intern;

[...]

(l) prin «normă generală» se înțelege o măsură care se aplică în mod nediscriminatoriu tuturor serviciilor publice de transport de călători de același fel într-o anumită zonă geografică și pentru care este responsabilă o autoritate competentă;

[...]”

- 6 Articolul 3 din regulamentul menționat, intitulat „Contractele de servicii publice și normele generale”, prevede la alineatul (1):

„În cazul în care o autoritate competentă decide să acorde unui operator ales un drept exclusiv și/sau o compensație de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public, autoritatea respectivă face aceasta în cadrul unui contract de servicii publice.”

- 7 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1370/2007, intitulat „Conținutul obligatoriu al contractelor de servicii publice și al normelor generale”, prevede la alineatul (1):

„Contractele de servicii publice și normele generale:

[...]

(b) stabilesc în prealabil, în mod obiectiv și transparent,

- (i) parametrii pe baza cărora urmează să se calculeze plata compensației, dacă există, și
- (ii) natura și întinderea oricărui drept exclusiv acordat,

într-un mod care să prevină compensarea în exces. În cazul contractelor de servicii publice atribuite în conformitate cu articolul 5 alineatele (2), (4), (5) și (6), acești parametri se stabilesc astfel încât nicio plată compensatorie să nu poată depăși suma necesară pentru acoperirea efectului financiar net asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, ținând seama de venitul legat de acestea și care este reținut de către operatorul de serviciu public, precum și de un profit rezonabil;

[...]”

- 8 Articolul 5 din acest regulament, intitulat „Atribuirea de contracte de servicii publice”, prevede la alineatul (5):

„Autoritatea competentă poate lua măsuri de urgență în cazul unei perturbări a serviciilor sau în cazul riscului iminent de producere a unei asemenea perturbări. Măsurile de urgență respective iau forma unei atribuirii directe sau a unui acord formal de prelungire a unui contract de servicii publice sau a unei cerințe de respectare a anumitor obligații de serviciu public. [...]”

- 9 Articolul 6 din regulamentul menționat, intitulat „Compensația de serviciu public”, prevede la alineatul (1):

„Orice compensație legată de o normă generală sau de un contract de servicii publice respectă dispozițiile prevăzute la articolul 4, indiferent de modul în care a fost atribuit contractul. Orice compensație, indiferent de natura ei, legată de un contract de servicii publice atribuit direct în conformitate cu articolul 5 alineatul (2), (4), (5) sau (6) sau legată de o normă generală trebuie, de asemenea, să respecte dispozițiile enunțate în anexă.”

- 10 Punctul 2 din anexa la Regulamentul nr. 1370/2007, intitulată „Norme aplicabile compensației în cazurile menționate la articolul 6 alineatul (1)”, are următorul cuprins:

„Compensația nu poate depăși o sumă care corespunde efectului financiar net echivalent cu totalitatea efectelor, pozitive sau negative, ale conformării cu obligația de serviciu public asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public. Efectele se evaluează comparând situația în care obligația de serviciu public este îndeplinită cu situația care ar fi existat dacă obligația nu ar fi fost îndeplinită. Pentru a calcula efectul financiar net, autoritatea competentă se orientează după următorul mecanism:

costurile suportate în legătură cu o obligație de serviciu public sau cu un set de obligații de serviciu public impuse de autoritatea competentă/autoritățile competente, obligații conținute într-un contract de servicii publice și/sau într-o normă generală,

minus eventualele efecte financiare pozitive generate în cadrul rețelei exploatate în temeiul obligației/obligațiilor de serviciu public în cauză,

minus sumele încasate din tarife sau orice alte venituri generate în îndeplinirea obligației/obligațiilor de serviciu public în cauză,

plus un profit rezonabil,

egal efectul financiar net.”

### ***Dreptul bulgar***

#### *Legea privind transportul rutier*

- 11 Articolul 4 din dispozițiile finale ale Zakon za avtomobilnite prevozi (Legea privind transportul rutier) (DV nr. 82 din 17 septembrie 1999), în versiunea aplicabilă litigiului principal, prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) În bugetul de stat al Republicii Bulgaria trebuie să se prevadă anual cheltuieli pentru următoarele:

1. subvenționarea transportului de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte zone, la propunerea ministrului transporturilor, tehnologiilor informaționale și comunicațiilor;

2. o compensare a pierderilor de venituri rezultate din aplicarea tarifelor pentru călătorii prevăzute pentru anumite categorii de călători în acte legislative.

[...]

(3) Condițiile și procedura de acordare a fondurilor vizate la alineatul (1), precum și condițiile și procedura de emitere a documentelor de transport pentru transportul anumitor categorii de călători prevăzute în acte legislative sunt stabilite într-un ordin adoptat de Consiliul de Miniștri la propunerea ministrului transporturilor, tehnologiilor informaționale și comunicațiilor.”

#### *Ordinul nr. 3 din 4 aprilie 2005*

- 12 Naredba n° 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni (Ordinul nr. 3 din 4 aprilie 2005 privind condițiile și procedura de acordare a

fondurilor pentru subvenționarea transportului de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte zone) (DV nr. 33 din 15 aprilie 2005) prevedea la articolul 1 alineatul (1):

„Prezentul ordin stabilește condițiile și procedura de acordare a subvențiilor prevăzute în bugetul central pentru transportul urban de călători și pentru transportul interurban de călători în zonele montane și de frontieră slab populate ale țării.”

### *Ordinul din 2015*

- 13 Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (Ordinul din 29 martie 2015 privind condițiile și procedura de acordare a fondurilor pentru compensarea pierderilor de venituri datorate aplicării tarifelor pentru transportul public rutier de călători prevăzute pentru anumite categorii de călători în acte legislative și pentru subvenționarea transportului public de călători pe rutele de autobuz neprofitabile în transportul urban și în transportul în zonele montane și în alte zone, precum și pentru emiterea de documente de transport pentru prestarea de servicii de transport) (DV nr. 51 din 7 iulie 2015), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare „Ordinul din 2015”), prevede la articolul 1 alineatele (1) și (2):

„(1) Prezentul ordin stabilește condițiile și procedura de acordare a fondurilor prevăzute în bugetul central pentru compensarea și subvenționarea întreprinderilor de transport care îndeplinesc obligații de serviciu public pentru transportul de călători gratuit și la preț redus și pentru transportul urban și interurban de călători în zonele montane și în alte zone slab populate ale țării.

(2) Fondurile vizate la alineatul (1) constituie o compensație de serviciu public pentru transportul public de călători în sensul Regulamentului [nr. 1370/2007] și se acordă sub rezerva îndeplinirii condițiilor și a procedurilor prevăzute de regulamentul respectiv și de legislația națională în vigoare.”

- 14 Articolul 2 alineatul (1) din acest ordin are următorul cuprins:

„Fondurile vizate de prezentul ordin se acordă până la concurența sumei stabilite prin legea bugetului de stat pentru anul în cauză.”

- 15 Potrivit articolului 3 alineatele (1) și (4) din ordinul menționat:

„(1) Fondurile vizate de prezentul ordin se acordă sub formă de transferuri specifice de la bugetul central prin intermediul sistemului de plăți bugetare electronice (sistemul SEBRA). În acest scop, sunt stabilite limite pentru municipalitățile care au respectat procedura legală de atribuire a serviciilor publice de transport de călători în temeiul Regulamentului nr. 1370/2007 și al dispozițiilor legii privind achizițiile publice sau ale legii privind concesiunile, sub rezerva respectării principiilor publicității și transparenței, concurenței libere și echitabile, precum și egalității de tratament și nediscriminării.

[...]

(4) Primarii municipalităților remunerează întreprinderile de transport în funcție de serviciile de transport prestate efectiv.”

16 Articolul 55 alineatele (1) și (2) din același ordin prevede:

„(1) Subvențiile pentru transportul de călători se acordă întreprinderilor de transport prin bugetele municipalităților până la concurența unei sume care nu depășește valoarea corespunzătoare efectului financiar net al îndeplinirii obligației de serviciu public.

(2) Efectul financiar net se determină prin adunarea costurilor ocazionate de obligația de serviciu public impusă de autoritatea competentă și inclusă într-un contract de servicii publice și/sau într-o normă generală, din care se scade orice efect financiar pozitiv generat în cadrul rețelei exploatate în temeiul obligației de serviciu public respectiv, și anume veniturile tarifare sau orice alte venituri generate în timpul îndeplinirii obligației de serviciu public în cauză, inclusiv un profit rezonabil.”

17 Articolul 56 din Ordinul din 2015 prevede:

„(1) Subvențiile se acordă numai întreprinderilor de transport cu care municipalitatea respectivă a încheiat contracte care respectă cerințele Regulamentului nr. 1370/2007.

(2) Contractele reglementează în mod necesar următoarele condiții:

1. parametrii pe baza cărora se calculează subvenția;
2. natura, întinderea și conținutul oricărui drept exclusiv acordat și durata contractului;
3. mecanismele de stabilire a costurilor legate în mod direct de prestarea serviciilor, cum sunt costurile legate de personal, energie, taxele de utilizare a infrastructurii, întreținerea și repararea vehiculelor de transport public, a materialului rulant și a instalațiilor necesare pentru prestarea serviciilor de transport de călători, precum și a ponderii costurilor indirecte legate de prestarea serviciilor;
4. mecanismele de repartizare a profitului obținut din vânzarea biletelor de călătorie, care poate ori să rămână operatorului de servicii publice, ori să fie transferat autorității competente, ori să fie împărțit între aceștia;
5. valoarea profitului rezonabil;
6. obligația primarilor municipalităților și a întreprinderilor de transport de a efectua controale efective ale regularității utilizării de către călători a rutelor de transport urbane și interurbane subvenționate.

[...]

(4) În cazul în care întreprinderile de transport nu respectă termenii contractelor, primarii municipalităților pot să reducă valoarea subvențiilor și, de asemenea, să suspende acordarea acestora.”

## Litigiul principal și întrebările preliminare

- 18 Prin decizia din 14 august 2013, guvernatorul regiunii Burgas (Bulgaria) l-a autorizat pe primarul municipalității Pomorie să procedeze, pentru o perioadă maximă de șase luni, la atribuirea directă a unui contract de servicii publice, în sensul articolului 5 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1370/2007, de transport de călători cu autobuzul pe anumite rute. Încheierea unui astfel de contract urmărea remedierea întreruperii serviciului public de transport de călători pe rutele în cauză ca urmare a expirării contractelor încheiate anterior și a finalizării simultane a procedurii de atribuire a unui nou contract de servicii publice.
- 19 La 1 noiembrie 2013, pe baza acestei decizii, municipalitatea Pomorie, în calitate de autoritate locală competentă, și Anhialo, în calitate de operator de serviciu public, au încheiat un contract în temeiul căruia acestei societăți i s-a încredințat exploatarea serviciului public de transport de călători pe rutele respective (denumit în continuare „contractul în discuție”). Conform articolului 2 din contractul respectiv, durata acestuia era până la finalizarea procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice prevăzută de legea privind achizițiile publice. De asemenea, potrivit articolului 5 din contractul menționat, autoritatea locală competentă se angaja să transfere operatorului, în termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, fondurile corespunzătoare, după caz, unei subvenții, în conformitate cu legislația națională în vigoare, precum și unei compensații pentru călătoriile gratuite și la preț redus de care puteau beneficia anumite categorii de cetățeni eligibili, în temeiul acestei legislații.
- 20 La 15 ianuarie 2019, contractul în cauză a fost reziliat în urma unei proceduri prevăzute de legea privind achizițiile publice. În măsura în care este cert că Anhialo a prestat serviciile de transport prevăzute de acest contract, societatea menționată a solicitat municipalității Pomorie plata compensațiilor datorate în conformitate cu contractul amintit pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2016 și 31 decembrie 2018. Municipalitatea Pomorie i-a plătit suma de 3 690 de leve bulgărești (BGN) (aproximativ 1 886 de euro), care corespunde valorii totale a fondurilor stabilite și plătite de la bugetul central al Republicii Bulgaria acestei municipalități cu titlu de subvenții pentru transporturile urbane și interurbane.
- 21 Contestând cuantumul acestei sume, Anhialo a introdus o acțiune la Rayonen sad Pomorie (Tribunalul de Raion din Pomorie, Bulgaria). O expertiză judiciară contabilă a determinat efectul financiar net, în sensul dispozițiilor anexei la Regulamentul nr. 1370/2007 și al articolului 55 din Ordinul din 2015, pentru această societate în perioada în cauză. Respectiva expertiză a stabilit că efectul financiar net al obligației de serviciu public în sarcina societății menționate se ridică la aproximativ 86 000 BGN (aproximativ 43 800 de euro). În fața acestei instanțe, Anhialo a solicitat plata unei părți din suma datorată rămasă neplătită, și anume 24 931,60 BGN (aproximativ 12 700 de euro).
- 22 Prin hotărârea din 8 noiembrie 2021, Rayonen sad Pomorie (Tribunalul de Raion din Pomorie) a admis această acțiune. Respectiva instanță a considerat printre altele că obiectivul compensației de serviciu public în sensul Regulamentului nr. 1370/2007 este de a corecta efectul financiar negativ net suferit de operator pentru prestarea serviciului public. Ea a apreciat că municipalitatea Pomorie nu poate susține că Anhialo nu avea dreptul la o compensație de serviciu public pentru motivul că contractul în discuție nu conținea condițiile obligatorii prevăzute la articolul 56 alineatul (2) din Ordinul din 2015 întrucât acest contract fusese încheiat la 1 noiembrie 2013, și anume anterior adoptării acestui ordin.



- 23 Municipalitatea Pomorie a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Okrazhen sad – Burgas (Tribunalul Regional din Burgas, Bulgaria), instanța de trimitere. Ea arată că, întrucât Regulamentul nr. 1370/2007 are efect direct de la data adoptării sale, și anume 23 octombrie 2007, cerințele prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din acesta sunt în vigoare de la această dată și că absența lor din contractul în discuție lipsește de orice temei plata unei subvenții. Municipalitatea Pomorie deduce de asemenea din articolul 5 din contractul în discuție că obligația sa de a transfera subvențiile nu este necondiționată, ci subordonată îndeplinirii condițiilor prevăzute de reglementarea națională. Astfel, în lipsa unei plăți către bugetul municipal a unei subvenții de la bugetul central al statului, nu i s-ar putea reproșa că nu a fost plătită nicio compensație de serviciu public întreprinderilor de transport. În sfârșit, municipalitatea susține că nu poate stabili ea însăși cuantumul compensațiilor și al subvențiilor și că nu poate decât să procedeze la o repartizare a sumelor care îi sunt alocate în mod specific în acest temei.
- 24 Anhialo susține în fața instanței de trimitere că, astfel cum reiese din expertiza judiciară contabilă, a respectat toate cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1370/2007 și de Ordinul din 2015. Ea susține că obiecția potrivit căreia statul ar fi responsabil pentru plata subvențiilor către municipalitate este nefondată. În opinia sa, articolul 3 alineatul (1) din acest ordin prevede că răspunderea pentru conformitatea contractelor de transport public cu Regulamentul nr. 1370/2007 revine în întregime municipalităților. Pentru acest motiv, acordarea de subvenții care provin de la bugetul central al statului ar depinde numai de municipalitatea în cauză și de respectarea de către aceasta a cerințelor legale referitoare la atribuirea contractelor de servicii publice. Prin urmare, municipalitatea Pomorie, care are obligația de a asigura transportul public pe teritoriul său, ar datora în continuare o compensație de serviciu public integrală operatorului de servicii publice interesat, independent de aspectul dacă i-a fost sau nu acordată o subvenție.
- 25 Instanța de trimitere arată că Ordinul din 2015 a fost adoptat în temeiul legii privind transportul rutier, în versiunea aplicabilă litigiului principal, în special al articolului 4 alineatul (1) din dispozițiile sale finale, și că articolul 2 alineatul (1) din acest ordin prevede că fondurile se alocă până la concurența sumei stabilite prin legea privind bugetul de stat pentru anul în cauză. Aceasta menționează de asemenea că articolul 56 alineatul (1) din ordinul respectiv dispune că subvențiile se acordă numai operatorilor de servicii publice cu care municipalitatea respectivă a încheiat contracte care îndeplinesc cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1370/2007. Or, reglementarea națională ar fi interpretată de autoritățile competente în sensul că impune, pentru plata unei compensații de serviciu public, ca aceasta să fie prevăzută de legea menționată și plătită autorității competente. Totuși, Regulamentul nr. 1370/2007, în special articolul 6 alineatul (1) din acesta, nu ar cuprinde o astfel de cerință în ceea ce privește plata unei compensații de serviciu public.
- 26 În consecință, instanța de trimitere urmărește să afle dacă acest regulament permite unui stat membru să prevadă cerințe și restricții suplimentare pentru plata unei compensații de serviciu public către o întreprindere de transport în schimbul îndeplinirii de către aceasta din urmă a unei obligații de serviciu public.
- 27 De asemenea, contractul în discuție nu ar defini parametrii pe baza cărora se calculează compensația de serviciu public, ci ar face trimitere în această privință la reglementarea națională. Potrivit instanței de trimitere, întrucât articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede că „contractele de servicii publice și normele generale” stabilesc acești parametri, utilizarea conjuncției „și” ar putea fi interpretată în sensul că este suficient ca parametrii pe baza cărora se calculează compensația să fie stabiliți în norme generale,

și anume în cele adoptate în cadrul Ordinului din 2015 și, anterior, al Ordinului nr. 3 din 4 aprilie 2005. O altă interpretare posibilă ar fi să se considere că parametrii respectivi trebuie în mod necesar să fie stabiliți nu doar în norme generale, ci și în contractul de servicii publice, în sensul acestui regulament.

28 În aceste condiții, Okrazhen sad – Burgas (Tribunalul Regional din Burgas) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile Regulamentului [nr. 1370/2007] permit unui stat membru să introducă, prin intermediul legislației naționale sau al normelor interne, cerințe și restricții suplimentare referitoare la plata unei compensații către o întreprindere de transport pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public, care nu sunt prevăzute în acest regulament?

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

### *Cu privire la prima întrebare*

29 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru potrivit căreia compensația plătită de autoritatea competentă unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice nu poate fi acordată acestuia din urmă decât dacă fondurile corespunzătoare acestei compensații au fost prevăzute de legea privind bugetul acestui stat membru pentru anul în cauză și au fost plătite acestei autorități.

30 Trebuie amintit că, potrivit articolului 1 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007, acesta are ca scop definirea modului în care, în conformitate cu normele dreptului Uniunii, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt, printre altele, mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței.

31 În acest scop, regulamentul menționat definește, în conformitate cu al doilea paragraf al acestui articol 1 alineatul (1), condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate și/sau acordă drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public.

32 Regulamentul nr. 1370/2007 conține astfel norme speciale care prevăd modalități de intervenție în regimurile generale de achiziții publice, care au ca scop instituirea unui cadru juridic pentru compensare și/sau drepturi exclusive pentru costurile generate de executarea obligațiilor de serviciu public (Hotărârea din 21 decembrie 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS și alții, C-421/22, EU:C:2023:1028, punctul 35 și jurisprudența citată).

- 33 Printre dispozițiile care formează acest cadru juridic, articolul 3 alineatul (1) din regulamentul amintit prevede că, în cazul în care o autoritate competentă a unui stat membru decide să acorde unui operator ales un drept exclusiv și/sau o compensație de serviciu public de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public, ea procedează în cadrul unui contract de servicii publice, această dispoziție formulând astfel principiul potrivit căruia obligațiile de serviciu public și compensațiile aferente trebuie stabilite în cadrul unui asemenea contract (Hotărârea din 21 decembrie 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS și alții, C-421/22, EU:C:2023:1028, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 34 Din termenii expliți ai articolului 6 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 1370/2007 rezultă că o compensație legată de un asemenea contract de servicii publice, indiferent de modalitățile acesteia, trebuie să respecte cerințele prevăzute la articolul 4 din respectivul regulament, care stabilește conținutul obligatoriu al acestuia.
- 35 În plus, potrivit celei de a doua teze a acestui articol 6 alineatul (1), compensația, atunci când contractul este atribuit fără a face obiectul unei proceduri competitive de atribuire, trebuie de asemenea să respecte dispozițiile detaliate enunțate în anexa la Regulamentul nr. 1370/2007 privind calculul compensației, care sunt destinate, așa cum reiese din considerentul (27) al acestuia, să asigure atât o compensație cu un quantum corespunzător, cât și eficiența și calitatea serviciului public. Aceasta este printre altele situația unui contract de servicii publice, precum în cauza principală, atribuit direct, în sensul articolului 2 litera (h) din acest regulament, de către autoritatea locală competentă unui operator de serviciu public ca măsură de urgență în temeiul articolului 5 alineatul (5) din regulamentul menționat.
- 36 Or, pe de o parte, articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 precizează că contractele de servicii publice, indiferent cum sunt încheiate, trebuie să stabilească în prealabil, în mod obiectiv și transparent, parametrii pe baza cărora urmează să se calculeze plata compensației atunci când aceasta este prevăzută.
- 37 Pe de altă parte, atunci când contractul de servicii publice a fost încheiat în lipsa oricărei proceduri competitive de atribuire, a doua teză a articolului 4 alineatul (1) litera (b) din acest regulament coroborată cu punctul 2 din anexa la acesta prevede că parametrii menționați trebuie determinați astfel încât compensația să nu poată depăși o sumă care corespunde efectului financiar net asupra operatorului de serviciu public al îndeplinirii obligațiilor de serviciu public. Respectivul quantum se obține deducând din costurile suportate pentru îndeplinirea unor asemenea obligații efectele financiare pozitive ale acestora și sumele încasate din tarife generate în îndeplinirea obligațiilor de serviciu public și prin adăugarea la rezultatul obținut a unei sume cu titlu de „profit rezonabil” pe care este îndreptățit să îl aștepte orice operator.
- 38 Astfel cum reiese din considerentele (9) și (30) ale Regulamentului nr. 1370/2007, asemenea obligații privind contraprestațiile convenite într-un contract de servicii publice urmăresc să garanteze respectarea principiilor egalității de tratament, proporționalității și transparenței, acest din urmă principiu având o importanță esențială atunci când contractul de servicii publice acordă o compensație în lipsa unei proceduri competitive de atribuire.
- 39 Desigur, din dispozițiile articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 rezultă că autoritățile competente, în măsura în care le revine sarcina de a stabili parametrii de calcul al compensației datorate unui prestator de serviciu public, beneficiază în mod necesar de o anumită marjă de apreciere pentru a concepe un regim de compensare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS și alții, C-421/22,

EU:C:2023:1028, punctul 42), aceasta fiind însă încadrată strict de a doua teză a articolului 4 alineatul (1) litera (b) menționat și de normele detaliate care figurează în anexa la regulamentul amintit atunci când, precum în cauza principală, compensația este acordată în cadrul unui contract de servicii publice în lipsa unei proceduri competitive de atribuire.

- 40 Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, potrivit jurisprudenței Curții, atunci când își exercită marja de apreciere care le este conferită de un regulament, care, în temeiul articolului 288 al doilea paragraf TFUE, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru, statele membre trebuie să utilizeze această marjă de apreciere în limitele dispozițiilor acestui regulament pentru a nu aduce atingere conținutului și obiectivelor acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2022, *Meta Platforms Ireland*, C-319/20, EU:C:2022:322, punctele 58 și 60, precum și jurisprudența citată).
- 41 Or, așa cum a arătat domnul avocat general în esență la punctele 43 și 44 din concluzii, o compensație al cărei quantum plătit unui operator de serviciu public în cadrul unui contract de serviciu public depinde el însuși de quantumul fondurilor stabilit în fiecare an prin legea privind bugetul statului membru în cauză și de plata ulterioară a acestor fonduri autorității locale competente, se întemeiază pe parametri de calcul care încalcă cerințele care decurg din articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 coroborat cu punctul 2 din anexa la acesta. Astfel, contrar prevederilor dispozițiilor amintite, asemenea parametri, pe de o parte, nu sunt stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, și, pe de altă parte, nu au legătură cu efectul financiar net pentru operatorul de transport public al îndeplinirii obligației de serviciu public.
- 42 Prin urmare, trebuie să se constate că un asemenea regim de compensare nu permite operatorului de serviciu public în cauză să determine, cu toată precizia necesară, la încheierea contractului de servicii publice, compensația pe care are dreptul să o primească de la autoritatea competentă în schimbul executării obligațiilor de serviciu public ce îi revin.
- 43 În această măsură, din cauza insecurității provocate de lipsa de transparență în ceea ce privește quantumul compensației care va putea fi plătită, acest regim poate aduce atingere obiectivului urmărit de Regulamentul nr. 1370/2007, care constă, așa cum reiese din cuprinsul punctului 30 din prezenta hotărâre, în a defini condițiile acordării unei compensații pentru a garanta, în condiții de concurență echitabile, prestarea de servicii publice de transport de călători eficiente și rentabile din punct de vedere financiar în vederea atingerii unui nivel ridicat de calitate a acestor servicii (Hotărârea din 21 decembrie 2023, *DOBELES AUTOBUSU PARKS* și alții, C-421/22, EU:C:2023:1028, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 44 Rezultă că un astfel de regim depășește marja de apreciere recunoscută statelor membre prin articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 în vederea stabilirii regimurilor de compensație de serviciu public.
- 45 În consecință, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru potrivit căreia compensația plătită de autoritatea competentă unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice nu poate fi acordată acestuia din urmă decât dacă fondurile corespunzătoare acestei compensații au fost prevăzute de legea privind bugetul acestui stat membru pentru anul în cauză și au fost plătite acestei autorități.

*Cu privire la a doua întrebare*

- 46 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru care permite plata de către autoritatea competentă a unei compensații unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice atunci când parametrii pe baza cărora este calculată această compensație nu sunt stabiliți în acest contract, ci sunt fixați în prealabil, în mod obiectiv și transparent, în norme generale care determină cuantumul compensației menționate.
- 47 Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 2019, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Atribuirea directă a unui contract de serviciu public de transport), C-515/18, EU:C:2019:893, punctul 23].
- 48 În ceea ce privește, în primul rând, formularea articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007, trebuie arătat că, potrivit acesteia, contractele de servicii publice „și” normele generale trebuie, conform punctului (i) din această dispoziție, să stabilească în prealabil, în mod obiectiv și transparent, parametrii pe baza cărora trebuie să se calculeze compensația de serviciu public, atunci când aceasta este prevăzută.
- 49 Reiese cu claritate din această formulare că, printre actele care permit stabilirea cuantumului compensației, figurează nu numai contractele de servicii publice, ci și normele generale, care sunt definite la articolul 2 litera (l) din Regulamentul nr. 1370/2007 ca fiind măsuri care se aplică în mod nediscriminatoriu tuturor serviciilor publice de transport de călători de același fel într-o anumită zonă geografică și pentru care este responsabilă o autoritate competentă.
- 50 Rezultă că articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 nu impune ca toți parametrii de calcul al compensației prevăzute de un contract de servicii publice să fie definiți într-un asemenea contract, ci impune numai ca acești parametri să fie determinați în prealabil, în mod obiectiv și transparent, fie într-un contract de servicii publice, fie în norme generale.
- 51 Această interpretare este confirmată, în al doilea rând, de contextul în care se înscrie dispoziția menționată. Astfel, articolul 2 litera (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede că intră în noțiunea de „contract de servicii publice” actele obligatorii din punct de vedere juridic care confirmă acordul încheiat între o autoritate competentă și un operator de serviciu public cu scopul de a încredința respectivului operator de serviciu public gestionarea și exploatarea serviciilor publice de transport de călători, sub rezerva unor obligații de serviciu public. Această dispoziție precizează de asemenea că, în funcție de dreptul statelor membre, contractul de servicii publice poate consta, de asemenea, într-o decizie adoptată de autoritatea competentă sub forma unui act cu putere de lege sau a unor acte administrative speciale sau care cuprinde condițiile în care autoritatea competentă însăși prestează serviciile sau încredințează prestarea unor astfel de servicii unui operator intern.
- 52 Reiese de aici că, așa cum confirmă de asemenea considerentul (9) al Regulamentului nr. 1370/2007, ținând seama de diferențele existente între sistemele juridice ale statelor membre, noțiunea de „contract de servicii publice” în înțelesul acestui regulament trebuie interpretată în sens larg și cuprinde nu numai acte de natură contractuală, ci și acte de natură distinctă, în special acte cu putere de lege și acte administrative. Rezultă că un asemenea contract poate

consta în coroborarea unui act juridic general prin care se atribuie gestionarea unui serviciu public unui operator și a unui act administrativ care detaliază cerințele referitoare la acest serviciu, confirmând astfel, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 54 din concluzii, că parametrii pentru calculul compensației de serviciu public pot fi determinați prin trimitere la norme generale, de natură legislativă sau administrativă.

- 53 În ceea ce privește, în al treilea rând, obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1370/2007, trebuie amintit că, așa cum s-a arătat la punctele 36 și 38 din prezenta hotărâre, obiectivul transparenței are o importanță esențială în ceea ce privește parametrii de calcul al unei compensații de serviciu public, în special atunci când aceasta nu este acordată în cadrul unei proceduri competitive de atribuire.
- 54 Or, nu este necesar pentru atingerea acestui obiectiv ca toți parametrii de calcul al compensației să fie prevăzuți în contractul de servicii publice încheiat între autoritatea națională competentă și operatorul de serviciu public. Astfel, din moment ce normele generale referitoare la asemenea parametri sunt, conform articolului 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, stabilite în prealabil, în mod obiectiv și transparent, și respectă, în plus, în lipsa unei proceduri competitive de atribuire, normele detaliate prevăzute în anexa la acest regulament, un operator de serviciu public este în măsură să determine, cu toată precizia necesară, cuantumul compensației care îi este datorată pentru executarea obligațiilor de serviciu public care îi revin.
- 55 În consecință, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru care permite plata de către autoritatea competentă a unei compensații unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice atunci când parametrii pe baza cărora este calculată această compensație nu sunt stabiliți în acest contract, ci sunt stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, în norme generale care determină cuantumul compensației menționate.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 56 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

- 1) Articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și (CEE) nr. 1107/70 ale Consiliului**

**trebuie interpretat în sensul că**

**se opune unei reglementări a unui stat membru potrivit căreia compensația plătită de autoritatea competentă unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice nu poate fi acordată acestuia din urmă decât dacă fondurile**

**corespunzătoare acestei compensații au fost prevăzute de legea privind bugetul acestui stat membru pentru anul în cauză și au fost plătite acestei autorități.**

**2) Articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007**

**trebuie interpretat în sensul că**

**nu se opune unei reglementări a unui stat membru care permite plata de către autoritatea competentă a unei compensații unui operator de serviciu public în cadrul executării unui contract de servicii publice atunci când parametrii pe baza cărora este calculată această compensație nu sunt stabiliți în acest contract, ci sunt stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, în norme generale care determină quantumul compensației menționate.**

Semnături