



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 25. januarja 2024*

„Predhodno odločanje – Promet – Uredba (ES) št. 1370/2007 – Javne storitve železniškega in cestnega potniškega prevoza – Pogodbe o izvajanju javne službe – Obveznosti javne službe – Nadomestilo za opravljanje javne službe – Člen 4(1)(b) – Obvezna vsebina pogodb o izvajanju javne službe – Parametri za izračun nadomestila za opravljanje javne službe – Vnaprejšnja, objektivna in pregledna določitev parametrov – Neobstoj za konkurenco odprtega razpisnega postopka – Uporaba pravil za izračun nadomestila iz Priloge k Uredbi (ES) št. 1370/2007 – Pogoji, določeni z nacionalno ureditvijo za plačilo nadomestila – Določitev zneska nadomestila v zakonu o državnem proračunu za zadevno leto in nakazilo tega zneska pristojnemu nacionalnemu organu – Določitev parametrov za izračun nadomestila z napotitvijo na splošna pravila“

V zadevi C-390/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Okrazhen sad – Burgas (okrožno sodišče v Burgasu, Bolgarija) z odločbo z dne 7. junija 2022, ki je na Sodišče prispela 14. junija 2022, v postopku

Obshtina Pomorie

proti

„ANHIALO AVTO“ OOD,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan (poročevalec), predsednik senata, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis in D. Gratsias, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. junija 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Obshtina Pomorie Y. Boshnakov, advokat,

* Jezik postopka: bolgarščina.

- za bolgarsko vlado T. Mitova in L. Zaharieva, agentki,
- za Evropsko komisijo P. Messina, E. Rousseva in F. Tomat, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. oktobra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določb Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1), zlasti njenega člena 4(1)(b)(i).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Obshtina Pomorie (občina Pomorie, Bolgarija) in družbo „ANHIALO AVTO“ OOD (v nadaljevanju: Anhialo), prevozno družbo, ki je imetnica pogodbe o izvajanju javne službe, glede nadomestila, ki ga mora ta občina plačati za stroške, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javne storitve avtobusnega potniškega prevoza.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 9, 27 in 30 Uredbe št. 1370/2007 je navedeno:
 - „(9) [...] Za zagotovitev uporabe načel preglednosti, enakega obravnavanja konkurenčnih izvajalcev in sorazmernosti pri dodeljevanju nadomestil ali izključnih pravic je bistvenega pomena, da se v pogodbi o izvajanju javne službe med pristojnim organom in izbranim izvajalcem javne službe opredeli naravo obveznosti javne službe in dogovorjeno plačilo. Oblika ali poimenovanje te pogodbe je lahko v pravnih sistemih držav članic različno.
- [...]
- (27) Nadomestilo, ki ga pristojni organi dodelijo za pokritje stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja obveznosti javne službe, bi bilo treba izračunati tako, da ne pride do čezmerne kompenzacije. Kadar pristojni organ načrtuje sklenitev pogodbe o izvajanju javne službe brez za konkurenco odprtega razpisa, bi moral upoštevati tudi podrobna pravila, ki zagotavljajo ustreznost zneska nadomestila in odražajo skrb za učinkovitost in kakovost storitev.
- [...]
- (30) Pri neposrednem sklepanju pogodb o izvajanju javne službe bi morala biti preglednost postopkov še dodatno okrepljena.“

4 Člen 1 Uredbe št. 1370/2007, naslovljen „Namen in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Namen te uredbe je opredeliti, kako lahko pristojni organi ob upoštevanju določb prava Skupnosti ukrepajo na področju javnega potniškega prevoza, da bi zagotovili opravljanje storitev v splošnem interesu, ki so med drugim pogostejše, varnejše, kakovostnejše in cenejše od tistih, ki bi jih zagotovil sam trg.

Zato ta uredba določa pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške, in/ali dodelijo izključne pravice v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb.“

5 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

[...]

(h) ‚neposredna sklenitev‘ pomeni sklenitev pogodbe o izvajanju javne službe z določenim izvajalcem javne službe brez predhodnega, za konkurenco odprtega razpisnega postopka;

(i) ‚pogodba o izvajanju javne službe‘ pomeni enega ali več pravno zavezujočih aktov, ki potrjujejo dogovor med pristojnim organom in izvajalcem javne službe, da se izvajalcu javne službe zaupa upravljanje in izvajanje storitev javnega potniškega prevoza, za katere veljajo obveznosti javne službe; pogodba je lahko glede na pravo posamezne države članice tudi odločitev, ki jo sprejme pristojni organ:

– v obliki posamičnega zakonodajnega ali upravnega akta, ali

– vsebuje pogoje, pod katerimi pristojni organ sam opravlja storitve ali opravljanje teh storitev zaupa notranjemu izvajalcu;

[...]

(l) ‚splošno pravilo‘ pomeni ukrep, ki se uporablja brez diskriminacije za vse storitve javnega potniškega prevoza iste vrste na zadevnem geografskem območju, za katerega je odgovoren pristojni organ;

[...].“

6 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se pristojni organ odloči, da izvajalcu, ki ga izbere sam, dodeli izključno pravico in/ali nadomestilo, ne glede na vrsto nadomestila, v zameno za izvajanje obveznosti javne službe, to stori v okviru pogodbe o izvajanju javne službe.“

- 7 Člen 4 Uredbe št. 1370/2007, naslovljen „Obvezna vsebina pogodb o izvajanju javne službe in splošnih pravil“, v odstavku 1 določa:

„Pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila:

[...]

- (b) vnaprej na objektivni in pregleden način določajo
(i) parametre, na podlagi katerih se izračuna morebitno nadomestilo, in
(ii) vrsto in obseg vseh dodeljenih izključnih pravic,

tako, da se prepreči čezmerna kompenzacija. V primeru pogodb o izvajanju javne službe, sklenjenih v skladu s členom 5(2), (4), (5) in (6), se ti parametri določijo tako, da nobeno nadomestilo ne more preseči zneska, potrebnega za kritje neto finančnega učinka na stroške in prihodke, nastale zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, pri čemer se upoštevajo s tem povezani prihodki, ki jih izvajalec javne službe obdrži, in tudi primeren dobiček;

[...].“

- 8 Člen 5 te uredbe, naslovljen „Sklepanje pogodb o izvajanju javne službe“, v odstavku 5 določa:

„V primeru prekinitve storitev ali neposrednega tveganja za nastanek takšnega položaja lahko pristojni organ sprejme nujne ukrepe. Ti nujni ukrepi so neposredna sklenitev ali formalni sporazum o podaljšanju pogodbe o izvajanju javne službe ali naložitev opravljanja določenih obveznosti javne službe. [...]“

- 9 Člen 6 navedene uredbe, naslovljen „Nadomestila za opravljanje javne službe“, v odstavku 1 določa:

„Vsa nadomestila, povezana s splošnim pravilom ali pogodbo o izvajanju javne službe, so ne glede na način sklenitve pogodbe v skladu z določbami člena 4. Vsa nadomestila ne glede na njihovo naravo, povezana s pogodbo o izvajanju javne službe, ki je bila v skladu s členom 5(2), (4), (5) ali (6) neposredno sklenjena, ali povezana s splošnim pravilom, so poleg tega v skladu z določbami iz Priloge.“

- 10 V točki 2 Priloge k Uredbi št. 1370/2007, naslovljene „Pravila o nadomestilu v primerih iz člena 6(1)“, je določeno:

„Nadomestilo ne sme preseči zneska, ki ustreza finančnemu neto učinku, ki ustreza vsoti pozitivnih ali negativnih posledic upoštevanja obveznosti javne službe na stroške in prihodke izvajalca javne službe. Posledice se ocenijo s primerjavo položaja, ko je obveznost opravljanja javne službe izpolnjena, s položajem, ki bi obstajal, če obveznost ne bi bila izpolnjena. Za izračunanje finančnega neto učinka pristojni organ upošteva naslednji sistem:

stroški, nastali zaradi obveznosti opravljanja javne službe ali sklopa teh obveznosti, ki jih naloži pristojni organ/predpišejo pristojni organi in so zajete v pogodbi o izvajanju javne službe in/ali s splošnim pravilom,

zmanjšano za kakršen koli pozitivni finančni učinek, nastal v sklopu omrežja, ki se upravlja v okviru zadevne(-ih) obveznosti opravljanja javne službe,

zmanjšano za prejemke iz tarif ali kakršen koli prihodek, nastal pri izpolnjevanju zadevne(-ih) obveznosti opravljanja javne službe,

s prištetjem primernega dobička,
ustreza finančnemu neto učinku.“

Bolgarsko pravo

Zakon o prevozih v cestnem prometu

- 11 Člen 4 končnih določb Zakon za avtomobilnite prevozi (zakon o prevozih v cestnem prometu) (DV št. 82 z dne 17. septembra 1999) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v odstavkih 1 in 3 določa:

„(1) Državni proračun Republike Bolgarije vsako leto vključuje izdatke za:

1. subvencije za potniški promet na nedonosnih avtobusnih progah v mestnem prometu ter v prometu na hribovitih in drugih območjih na predlog ministra za promet, informacijske tehnologije in komunikacijo;

2. nadomestilo za nižje prihodke zaradi uporabe prevoznih tarif, ki so v zakonodajnih aktih predvidene za določene skupine potnikov.

[...]

(3) Pogoji in postopek za dodelitev sredstev iz odstavka 1 ter pogoji in postopek za izdajo vozovnic za prevoz določenih skupin potnikov, predvidenih v zakonodajnih aktih, se opredelijo v uredbi, ki jo sprejme ministrski svet na predlog ministra za promet, informacijske tehnologije in komunikacijo.“

Uredba št. 3 z dne 4. aprila 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 (uredba št. 3 o pogojih in postopku za dodelitev sredstev za subvencioniranje potniškega prevoza na nedonosnih avtobusnih progah v mestnem prometu in v prometu na hribovitih in drugih območjih) (DV št. 33 z dne 15. aprila 2005) z dne 4. aprila 2005 je v členu 1(1) določala:

„Ta uredba določa pogoje in postopek za dodelitev subvencij iz centralnega proračuna za potniški prevoz v mestnem prometu in za potniški prevoz v medkrajevem prometu na redko poseljenih hribovitih in obmejnih območjih države.“

Uredba iz leta 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 prevoznii dokumenti za izvarshvane na prevozite (uredba o pogojih in postopku za dodelitev sredstev za nadomestilo za nižje prihodke zaradi uporabe tarif za javni

cestni potniški prevoz, ki so v zakonodajnih aktih predvidene za določene skupine potnikov, in za subvencioniranje javnega potniškega prevoza na nedonosnih avtobusnih progah v mestnem prometu in v prometu na hribovitih in drugih območjih ter za izdajo vozovnic za opravljanje prevoznih storitev) (DV št. 51 z dne 7. julija 2015) z dne 29. marca 2015 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: uredba iz leta 2015), v členu 1(1) in (2) določa:

„(1) Ta uredba določa pogoje in postopek za dodelitev sredstev iz centralnega proračuna za plačilo nadomestil in subvencij prevoznikom, ki izpolnjujejo obveznosti javne službe za brezplačni potniški prevoz in potniški prevoz po znižani ceni ter za potniški prevoz v mestnem prometu in v medkrajevnem prometu na hribovitih in drugih redko poseljenih območjih države.

(2) Sredstva iz odstavka 1 pomenijo nadomestilo za opravljanje javne službe za javni potniški prevoz v smislu Uredbe [št. 1370/2007] ter se dodelijo v skladu s pogoji in postopkom, ki jih določata [Uredba št. 1370/2007] in veljavna nacionalna zakonodaja.“

14 Člen 2(1) te uredbe določa:

„Sredstva, na katera se nanaša ta uredba, se dodelijo do zneska, določenega v zakonu o državnem proračunu za zadevno leto.“

15 Člen 3(1) in (4) navedene uredbe določa:

„(1) Sredstva, na katera se nanaša ta uredba, se dodelijo v obliki namenskih transferjev iz centralnega proračuna prek sistema za elektronska proračunska plačila (sistem SEBRA). V ta namen se določijo omejitve za občine, ki so ravnale skladno z zakonitim postopkom za sklepanje pogodb o storitvah javnega potniškega prevoza na podlagi Uredbe št. 1370/2007 ter določb zakona o javnem naročanju ali zakona o koncesijah, ob upoštevanju načel javnosti in preglednosti, svobodne in lojalne konkurence ter enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije.

[...]

(4) Župani občin plačujejo prevoznike glede na dejansko opravljene prevozne storitve.“

16 Člen 55(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Subvencije za potniški prevoz se prevoznikom izplačajo iz proračuna občin v višini, ki ne presega zneska, ki ustreza neto finančnemu učinku izpolnjevanja obveznosti javne službe.

2. Neto finančni učinek se izračuna s seštetjem stroškov, nastalih zaradi obveznosti javne službe, ki jo naloži pristojni organ in je zajeta v pogodbi o izvajanju javne službe in/ali s splošnim pravilom, od česar se odštejejo kakršen koli pozitivni finančni učinek, nastal v sklopu omrežja, ki se upravlja v okviru zadevne obveznosti javne službe, in prejemki iz tarif ali kakršen koli prihodek, nastal pri izpolnjevanju zadevne obveznosti javne službe, ter se prišteje primeren dobiček.“

17 Člen 56 uredbe iz leta 2015 določa:

„(1) Subvencije se dodelijo samo prevoznikom, s katerimi je zadevna občina sklenila pogodbe, ki izpolnjujejo zahteve iz Uredbe št. 1370/2007.

(2) Pogodbe nujno urejajo te pogoje:

1. parametre, na podlagi katerih se izračuna subvencija;
2. vrsto, obseg in vsebino vseh dodeljenih izključnih pravic ter trajanje pogodbe;
3. mehanizme za določitev stroškov, neposredno povezanih z opravljanjem storitev, kot so stroški osebja, stroški energije, uporabnine za infrastrukturo, stroški vzdrževanja in popravila vozil javnega prevoza, železniškega voznega parka in objektov, potrebnih za opravljanje storitev potniškega prevoza, pa tudi deleža posrednih stroškov, povezanih z opravljanjem storitev;
4. mehanizmi za razdelitev prihodkov od prodaje vozovnic, ki jih izvajalec javne službe lahko obdrži, ali se izplačajo pristojnemu organu, ali si jih ta razdelita;
5. znesek primernega dobička;
6. obveznost županov občin in prevoznikov, da izvajajo učinkovit nadzor nad tem, če potniki upoštevajo predpise na subvencioniranih progah v mestnem in medkrajevem prometu.

[...]

(4) Če prevozniki ne izpolnjujejo pogodbenih pogojev, lahko župani občin znižajo subvencije in prav tako začasno ustavijo njihovo dodelitev.“

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 18 Guverner oblast Burgas (okraj Burgas, Bolgarija) je z odločbo z dne 14. avgusta 2013 županu občine Pomorie dovolil, da za največ šest mesecev neposredno sklene pogodbo o izvajanju javne službe v smislu člena 5(5) Uredbe št. 1370/2007 za avtobusni potniški prevoz na določenih progah. Sklenitev take pogodbe je bila namenjena premostitvi prekinitve javne storitve potniškega prevoza na zadevnih progah zaradi izteka predhodno sklenjenih pogodb in sočasnega zaključka postopka za sklenitev nove pogodbe o izvajanju javne službe.
- 19 Na podlagi te odločitve sta občina Pomorie kot pristojni lokalni organ in družba Anhialo kot izvajalec javne službe 1. novembra 2013 sklenili pogodbo, v skladu s katero je bilo tej družbi zaupano opravljanje storitev javnega potniškega prevoza na zadevnih progah (v nadaljevanju: zadevna pogodba). V skladu s členom 2 te pogodbe naj bi ta trajala do konca postopka oddaje javnega naročila, določenega z zakonom o javnih naročilih. Poleg tega se je v skladu s členom 5 navedene pogodbe pristojni lokalni organ zavezal, da bo izvajalcu v rokih, ki jih določi ministrstvo za finance, izplačal sredstva, ki bodo glede na okoliščine ustrezala subvenciji v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo ter nadomestilu za brezplačne prevoze in prevoze po znižani ceni, ki so na voljo določenim skupinam upravičenih državljanov na podlagi te zakonodaje.
- 20 Zadevna pogodba je 15. januarja 2019 prenehala veljati po končanem postopku, določenem z zakonom o javnem naročanju. Ker ni sporno, da je družba Anhialo opravljala prevozne storitve, določene s to pogodbo, je ta družba od občine Pomorie zahtevala plačilo nadomestil, ki jih je bilo treba plačati v skladu z navedeno pogodbo za obdobje od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2018. Občina Pomorie ji je izplačala znesek 3690 bolgarskih levov (BGN) (približno 1886 EUR), ki

ustreza skupnemu znesku sredstev, ki so bila določena in nakazana iz centralnega proračuna Republike Bolgarije tej občini za subvencije za prevozne storitve v mestnem in medkrajevem prometu.

- 21 Družba Anhialo je z vložitvijo tožbe pri Rayonen sad Pomorie (okrajno sodišče v Pomoriu, Bolgarija) ta znesek izpodbijala. V mnenju sodnega izvedenca za računovodstvo je bil za to družbo v zadevnem obdobju ugotovljen neto finančni učinek v smislu določb Priloge k Uredbi št. 1370/2007 in člena 55 uredbe iz leta 2015. V tem izvedenskem mnenju je bilo ugotovljeno, da je neto finančni učinek obveznosti javne službe za navedeno družbo znašal približno 86.000 BGN (približno 43.800 EUR). Družba Anhialo je pred navedenim sodiščem zahtevala plačilo dela dolgovanega in še neplačanega zneska, in sicer 24.931,60 BGN (približno 12.700 EUR).
- 22 Rayonen sad Pomorie (okrajno sodišče v Pomoriu) je s sodbo z dne 8. novembra 2021 tej tožbi ugodilo. Navedeno sodišče je med drugim ugotovilo, da je cilj nadomestila za opravljanje javne službe v smislu Uredbe št. 1370/2007 popraviti negativni neto finančni učinek, ki ga ima izvajalec pri izvajanju javne službe. Navedeno sodišče je ugotovilo, da občina Pomorie, ker je bila ta pogodba sklenjena 1. novembra 2013, to je pred sprejetjem uredbe iz leta 2015, ne more trditi, da družba Anhialo nima pravice do nadomestila za opravljanje javne službe zato, ker zadevna pogodba ne vsebuje obveznih pogojev iz člena 56(2) uredbe iz leta 2015.
- 23 Občina Pomorie je zoper navedeno sodbo vložila pritožbo pri Okrazhen sad – Burgas (okrožno sodišče v Burgasu, Bolgarija), ki je predložitveno sodišče. Občina Pomorie trdi, da ima Uredba št. 1370/2007 od datuma njenega sprejetja, to je od 23. oktobra 2007, neposredni učinek, zato zahteve iz člena 4(1) te uredbe veljajo od tega datuma, in da njihov neobstoj v zadevni pogodbi odvzema vsakršno podlago izplačilu subvencije. Občina Pomorie je iz člena 5 zadevne pogodbe tudi sklepala, da njena obveznost izplačila subvencij ni brezpogojna, temveč morajo biti zanj izpolnjeni pogoji, določeni v nacionalni ureditvi. Tako občini Pomorie naj ne bi bilo mogoče očitati, da – ker subvencija iz centralnega državnega proračuna v občinski proračun ni bila nakazana – prevoznikom ni bilo izplačano nobeno nadomestilo za opravljanje javne službe. Občina nazadnje trdi, da ne more sama določiti zneska nadomestil in subvencij ter lahko le razdeli zneske, ki so ji bili namensko dodeljeni iz tega naslova.
- 24 Družba Anhialo pred predložitvenim sodiščem trdi, da je, kot je razvidno iz mnenja sodnega izvedenca za računovodstvo, upoštevala vse zahteve iz Uredbe št. 1370/2007 in uredbe iz leta 2015. Družba Anhialo trdi, da ugovor, da naj bi bila država odgovorna za nakazilo subvencij občini, ni utemeljen. Po mnenju te družbe člen 3(1) te uredbe določa, da so za skladnost pogodb o javnem prevozu z Uredbo št. 1370/2007 v celoti odgovorne občine. Zato naj bi bila dodelitev subvencij iz centralnega državnega proračuna odvisna le od zadevne občine in od tega, ali je ta občina izpolnila pravne zahteve v zvezi s sklepanjem pogodb o izvajanju javne službe. Zato naj bi bila občina Pomorie, ki mora zagotoviti javni prevoz na svojem ozemlju, zadevnemu izvajalcu javne službe vedno dolžna v celoti plačati nadomestilo za opravljanje javne službe neodvisno od vprašanja, ali je bila subvencija dodeljena ali ne.
- 25 Predložitveno sodišče navaja, da je bila uredba iz leta 2015 sprejeta na podlagi zakona o prevozih v cestnem prometu, v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, zlasti člena 4(1) njegovih končnih določb, in da člen 2(1) te uredbe določa, da se sredstva dodelijo do zneska, določenega v zakonu o državnem proračunu za zadevno leto. Predložitveno sodišče navaja tudi, da člen 56(1) navedene uredbe določa, da se subvencije dodelijo le izvajalcem javnih služb, s katerimi je zadevna občina sklenila pogodbe, ki izpolnjujejo zahteve iz Uredbe št. 1370/2007. Pristojni organi pa naj bi nacionalno ureditev razlagali tako, da se za plačilo nadomestila za opravljanje javne službe

zahteva, da je to nadomestilo določeno s tem zakonom in nakazano pristojnemu organu. Vendar naj Uredba št. 1370/2007, zlasti njen člen 6(1), ne bi vključevala take zahteve v zvezi z izplačilom nadomestila za opravljanje javne službe.

- 26 Zato želi predložitveno sodišče izvedeti, ali ta uredba državi članici omogoča, da določi dodatne zahteve in omejitve za izplačilo nadomestila za opravljanje javne službe prevozniku za izpolnitev obveznosti javne službe.
- 27 Poleg tega naj zadevna pogodba ne bi določala parametrov, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo za opravljanje javne službe, temveč naj bi v zvezi s tem napotovala na nacionalno ureditev. Kot navaja predložitveno sodišče, ker je v členu 4(1)(b)(i) Uredbe št. 1370/2007 določeno, da „pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila“ določajo te parametre, bi bilo mogoče uporabo veznika „in“ razlagati tako, da zadostuje, da so parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, določeni v splošnih pravilih, in sicer tistih, ki so bila sprejeta v okviru uredbe iz leta 2015 in pred tem uredbe št. 3 z dne 4. aprila 2005. Druga mogoča razlaga naj bi bila, da morajo biti ti parametri nujno določeni ne le v splošnih pravilih, ampak tudi v pogodbi o izvajanju javne službe v smislu Uredbe št. 1370/2007.
- 28 V teh okoliščinah je Okrazhen sad – Burgas (okrožno sodišče v Burgasu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali v skladu z določbami Uredbe [št. 1370/2007] država članica lahko z nacionalno zakonodajo ali internimi pravili uvede dodatne zahteve in omejitve v zvezi s plačilom nadomestil prevozniku za izpolnjevanje obveznosti javne službe, ki niso določene v tej uredbi?
2. Ali člen 4(1)(b)(i) Uredbe [št. 1370/2007] dovoljuje, da se prevozniku plača nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne službe, če parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, niso bili predhodno določeni v pogodbi o izvajanju javne službe, ampak v splošnih pravilih, in če je bil neto finančni učinek ali znesek dolgovanega nadomestila določen v skladu s postopkom iz [te uredbe]?“

Prvo vprašanje

- 29 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero je nadomestilo, ki ga pristojni organ plača izvajalcu javne službe v okviru izvajanja pogodbe o izvajanju javne službe, temu mogoče dodeliti le, če so bila sredstva, ki ustrezajo temu nadomestilu, določena z zakonom o proračunu te države članice za zadevno leto in so bila temu organu nakazana.
- 30 Spomniti je treba, da je namen Uredbe št. 1370/2007 v skladu z njenim členom 1(1), prvi pododstavek, opredeliti, kako lahko pristojni organi ob upoštevanju pravil prava Unije ukrepajo na področju javnega potniškega prevoza, da bi zagotovili opravljanje storitev v splošnem interesu, ki so med drugim pogostejše, varnejše, kakovostnejše in cenejše od tistih, ki bi jih zagotovil sam trg.

- 31 Zato ta uredba v skladu z drugim pododstavkom tega člena 1(1) določa pogoje, pod katerimi pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške in/ali dodelijo izključne pravice v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb.
- 32 Uredba št. 1370/2007 tako vsebuje posebna pravila, ki določajo podrobnosti za poseg v splošne ureditve javnih naročil, katerih cilj je vzpostaviti pravni okvir na področju dodeljevanja nadomestil in/ali izključnih pravic za stroške, nastale z izpolnjevanjem obveznosti javne službe (sodba z dne 21. decembra 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS in drugi, C-421/22, EU:C:2023:1028, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 33 Med določbami, ki tvorijo ta pravni okvir, člen 3(1) te uredbe določa, da kadar se pristojni organ države članice odloči, da izvajalcu, ki ga izbere sam, dodeli izključno pravico in/ali nadomestilo za opravljanje javne službe, ne glede na vrsto nadomestila, v zameno za izvajanje obveznosti javne službe, to stori v okviru pogodbe o izvajanju javne službe, s čimer ta določba tako uvaja načelo, da je treba obveznosti javne službe in s tem povezana nadomestila določiti v okviru take pogodbe (sodba z dne 21. decembra 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS in drugi, C-421/22, EU:C:2023:1028, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 34 Iz izrecnega besedila člena 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1370/2007 izhaja, da je treba pri nadomestilu, povezanem s tako pogodbo o izvajanju javne službe, ne glede na način sklenitve te pogodbe, upoštevati zahteve iz člena 4 te uredbe, ki določa njegovo obvezno vsebino.
- 35 Poleg tega mora biti v skladu z drugim stavkom tega člena 6(1) nadomestilo, če je dodeljeno brez za konkurenco odprtega razpisnega postopka, tudi v skladu s podrobnimi določbami iz Priloge k Uredbi št. 1370/2007 v zvezi z izračunom nadomestila, katerih namen je, kot je razvidno iz uvodne izjave 27 te uredbe, zagotoviti ustreznost zneska nadomestila ter učinkovitost in kakovost javnih služb. To velja zlasti za pogodbo o izvajanju javne službe, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki jo pristojni lokalni organ v smislu člena 2(h) te uredbe neposredno sklene z izvajalcem javne službe kot nujnim ukrepom na podlagi člena 5(5) navedene uredbe.
- 36 Vendar po eni strani člen 4(1)(b)(i) Uredbe št. 1370/2007 določa, da je treba v pogodbah o izvajanju javne službe, ne glede na način njihove sklenitve, vnaprej na objektivni in pregleden način določiti parametre, na podlagi katerih je treba izračunati morebitno nadomestilo.
- 37 Po drugi strani, kadar je bila pogodba o izvajanju javne službe sklenjena brez za konkurenco odprtega razpisnega postopka, drugi stavek člena 4(1)(b) te uredbe v povezavi s točko 2 Priloge k tej uredbi določa, da je treba te parametre določiti tako, da nadomestilo ne sme preseči zneska, ki za izvajalca javne službe ustreza neto finančnemu učinku zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe. Ta znesek se izračuna tako, da se od stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju takih obveznosti, odštejejo pozitivni finančni učinki teh obveznosti in prejemki iz tarif, nastali pri izpolnjevanju obveznosti javne službe, ter tako, da se dobljeni rezultat poveča za znesek iz naslova „primernega dobička“, ki ga lahko upravičeno pričakuje vsak izvajalec.
- 38 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 9 in 30 Uredbe št. 1370/2007, je namen takih obveznosti v zvezi s plačilom, dogovorjenim v pogodbi o izvajanju javne službe, zagotoviti spoštovanje načel enakega obravnavanja, sorazmernosti in preglednosti, pri čemer je zadnje navedeno načelo še toliko pomembnejše, kadar se s pogodbo o izvajanju javne službe dodeli nadomestilo brez za konkurenco odprtega razpisnega postopka.

- 39 Res je, da iz določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 izhaja, da imajo pristojni organi – ker morajo določiti parametre za izračun nadomestila, ki ga je treba plačati izvajalcu javne službe – nujno polje proste presoje pri zasnovi ureditve nadomestil (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS in drugi, C-421/22, EU:C:2023:1028, točka 42), pri čemer pa je to polje proste presoje strogo omejeno z drugim stavkom tega člena 4(1)(b) in podrobnimi pravili iz Priloge k tej uredbi, kadar se – kot v postopku v glavni stvari – nadomestilo dodeli v okviru pogodbe o izvajanju javne službe brez za konkurenco odprtega razpisnega postopka.
- 40 Vendar morajo v skladu s sodno prakso Sodišča države članice pri izvajanju polja proste presoje, ki jim ga daje uredba, ki je na podlagi člena 288, drugi odstavek, PDEU v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah, to polje proste presoje uporabljati v mejah določb te uredbe, da ne posežejo v vsebino in cilje te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, točki 58 in 60 ter navedena sodna praksa).
- 41 Kot pa je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 43 in 44 sklepnih predlogov, nadomestilo, katerega znesek, ki se izvajalcu javne službe plača v okviru pogodbe o izvajanju javne službe, je odvisen od zneska sredstev, ki je vsako leto določen z zakonom o proračunu zadevne države članice, in poznejšega nakazila teh sredstev pristojnemu lokalnemu organu, temelji na parametrih izračuna, s katerimi so kršene zahteve iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 v povezavi s točko 2 Priloge k tej uredbi. V nasprotju z zahtevami iz teh določb namreč taki parametri po eni strani niso objektivno in pregledno vnaprej določeni ter po drugi strani niso povezani z neto finančnim učinkom za izvajalca javnega prevoza zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe.
- 42 Zato je treba ugotoviti, da taka ureditev nadomestil zadevnemu izvajalcu javne službe ne omogoča, da bi ob sklenitvi pogodbe o izvajanju javne službe z vso potrebno natančnostjo določil nadomestilo, ki ga je upravičen prejeti od pristojnega organa v zameno za izpolnjevanje obveznosti javne službe, ki jih ima.
- 43 V tem smislu lahko ta ureditev zaradi negotovosti, ki jo povzroči nepreglednost zneska nadomestila, ki se lahko izplača, ogrozi cilj Uredbe št. 1370/2007, ki je, kot je razvidno iz točke 30 te sodbe, opredeliti pogoje za dodelitev nadomestila, da se pod enakimi konkurenčnimi pogoji zagotovi hkrati učinkovito in finančno donosno opravljanje javnih storitev potniškega prevoza, da se doseže visoka raven kakovosti teh storitev (sodba z dne 21. decembra 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS in drugi, C-421/22, EU:C:2023:1028, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 44 Iz tega sledi, da taka ureditev presega polje proste presoje, ki je državam članicam priznana s členom 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 pri določitvi shem nadomestil za opravljanje javne službe.
- 45 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero je nadomestilo, ki ga pristojni organ plača izvajalcu javne službe v okviru izvajanja pogodbe o izvajanju javne službe, temu mogoče dodeliti le, če so bila sredstva, ki ustrezajo temu nadomestilu, določena z zakonom o proračunu te države članice za zadevno leto in so bila temu organu nakazana.

Drugo vprašanje

- 46 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki omogoča, da pristojni organ izvajalcu javne službe plača nadomestilo v okviru izpolnjevanja pogodbe o izvajanju javne službe, kadar parametri, na podlagi katerih se to nadomestilo izračuna, niso določeni v tej pogodbi, ampak so objektivno in pregledno vnaprej določeni v splošnih pravilih, ki določajo znesek navedenega nadomestila.
- 47 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Neposredna sklenitev pogodbe o izvajanju javne službe prevoza)*, C-515/18, EU:C:2019:893, točka 23).
- 48 Na prvem mestu, v zvezi z besedilom člena 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 je treba navesti, da je treba v skladu z njim v pogodbah o izvajanju javne službe „in“ v splošnih pravilih v skladu s točko (i) te določbe vnaprej na objektivni in pregleden način določiti parametre, na podlagi katerih se izračuna morebitno nadomestilo za opravljanje javne službe.
- 49 Iz tega besedila jasno izhaja, da med akti, s katerimi je mogoče določiti znesek nadomestila, niso le pogodbe o izvajanju javne službe, ampak tudi splošna pravila, ki so v členu 2(1) Uredbe št. 1370/2007 opredeljena kot ukrepi, ki se uporabljajo brez diskriminacije za vse storitve javnega potniškega prevoza iste vrste na zadevnem geografskem območju, za katerega je odgovoren pristojni organ.
- 50 Iz tega sledi, da se s členom 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 ne zahteva, da so v pogodbi o izvajanju javne službe opredeljeni vsi parametri za izračun nadomestila, določenega v taki pogodbi, ampak se zahteva le, da se ti parametri objektivno in pregledno vnaprej določijo bodisi v pogodbi o izvajanju javne službe bodisi v splošnih pravilih.
- 51 Na drugem mestu, to razlago potrjuje kontekst, v katerega je umeščena ta določba. Člen 2(i) Uredbe št. 1370/2007 namreč določa, da pojem „pogodba o izvajanju javne službe“ zajema pravno zavezujoče akte, ki potrjujejo dogovor med pristojnim organom in izvajalcem javne službe, da se temu izvajalcu zaupa upravljanje in izvajanje storitev javnega potniškega prevoza, za katere veljajo obveznosti javne službe. Poleg tega je v tem členu določeno, da je pogodba o izvajanju javne službe lahko glede na pravo posamezne države članice tudi odločitev, ki jo sprejme pristojni organ v obliki posamičnega zakonodajnega ali upravnega akta ali ki vsebuje pogoje, pod katerimi ta organ sam opravlja storitve ali opravljanje teh storitev zaupa notranjemu izvajalcu.
- 52 Iz tega izhaja, kot potrjuje tudi uvodna izjava 9 Uredbe št. 1370/2007, da je treba ob upoštevanju razlik med pravnimi sistemi držav članic pojem „pogodba o izvajanju javne službe“ v smislu te uredbe razlagati široko in da ne zajema le pogodbenih aktov, ampak tudi druge vrste aktov, zlasti zakonodajne in upravne. Iz tega izhaja, da je lahko taka pogodba sestavljena iz kombinacije splošnega pravnega akta, s katerim se opravljanje javne službe dodeli izvajalcu, in upravnega akta, v katerem so podrobno navedene zahteve v zvezi s to službo, s čimer je potrjeno, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 54 sklepnih predlogov, da se parametri za izračun nadomestila za opravljanje javne službe lahko določijo s sklicevanjem na splošna pravila, ki so zakonodajna ali upravna.

- 53 Na tretjem mestu, v zvezi s cilji, ki jih uresničuje Uredba št. 1370/2007, je treba opozoriti, da je, kot je bilo navedeno v točkah 36 in 38 te sodbe, cilj preglednosti bistvenega pomena za parametre za izračun nadomestila za opravljanje javne službe, zlasti kadar se to ne dodeli v okviru za konkurenco odprtega razpisnega postopka.
- 54 Za doseg tega cilja pa ni nujno, da so vsi parametri za izračun nadomestila določeni v pogodbi o izvajanju javne službe, sklenjeni med pristojnim nacionalnim organom in izvajalcem javne službe. Če so namreč splošna pravila v zvezi s takimi parametri v skladu s členom 4(1)(b)(i) Uredbe št. 1370/2007 objektivno in pregledno vnaprej določena ter če poleg tega, kadar ni za konkurenco odprtega razpisnega postopka, spoštujejo podrobna pravila, določena v Prilogi k tej uredbi, lahko izvajalec javne službe z vso potrebno natančnostjo določi znesek nadomestila, ki mu ga je treba plačati za izvajanje njegovih obveznosti javne službe.
- 55 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007 razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki omogoča, da pristojni organ izvajalcu javne službe plača nadomestilo v okviru izpolnjevanja pogodbe o izvajanju javne službe, kadar parametri, na podlagi katerih se to nadomestilo izračuna, niso določeni v tej pogodbi, ampak so objektivno in pregledno vnaprej določeni v splošnih pravilih, ki določajo znesek navedenega nadomestila.

Stroški

- 56 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Člen 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70**

je treba razlagati tako, da

nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero je nadomestilo, ki ga pristojni organ plača izvajalcu javne službe v okviru izvajanja pogodbe o izvajanju javne službe, temu mogoče dodeliti le, če so bila sredstva, ki ustrezajo temu nadomestilu, določena z zakonom o proračunu te države članice za zadevno leto in so bila temu organu nakazana.

- 2. Člen 4(1)(b) Uredbe št. 1370/2007**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje ureditvi države članice, ki omogoča, da pristojni organ izvajalcu javne službe plača nadomestilo v okviru izpolnjevanja pogodbe o izvajanju javne službe, kadar parametri, na podlagi katerih se to nadomestilo izračuna, niso določeni v tej pogodbi, ampak so objektivno in pregledno vnaprej določeni v splošnih pravilih, ki določajo znesek navedenega nadomestila.

Podpisi