Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 13 februari 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Transport – Kollektivtrafik på järnväg och väg – Förordning (EG) nr 1370/2007 – Kollektivtrafik med buss – Artikel 5.2 tredje stycket – Tilldelning av avtal om allmän trafik – Tilldelning av avtal för tillhandahållande av kollektivtrafik med buss – Tilldelning i form av ett koncessionsavtal om tjänster – En behörig lokal myndighets direkttilldelning av avtal till ett internt företag – Artikel 5.3 – Tilldelning på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande – En behörig myndighets tilldelning av ett kontrakt för tillhandahållande av kollektivtrafik med buss – Det interna företagets deltagande – Villkor”

I mål C-684/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av administratīvā rajona tiesa (Distriktsförvaltningsdomstol, Lettland) genom beslut av den 15 november 2023, som inkom till domstolen den 15 november 2023, i målet

”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA

mot

Iepirkumu uzraudzības birojs,

”Autotransporta direkcija” VSIA,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen I. Jarukaitis, tillika tillförordnad ordförande på tionde avdelningen, samt domarna E. Regan (referent) och Z. Csehi,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– ”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, genom A. Hartpenga, advokāte,

* Rättegångsspråk: lettiska.

– ”Autotransporta direkcija” VSIA, genom A. Caune, valdes priekšsēdētājs, och T. Vectirāns, valdes loceklis,

– Lettlands regering, genom E. Bārdiņš, J. Davidoviča och K. Pommere, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom P. Messina och I. Rubene, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 5.2 tredje stycket c och 5.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 (EUT L 354, 2016, s. 22) (nedan kallad förordning nr 1370/2007).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan ”Latvijas Sabiedriskais Autobuss” SIA, ett bolag bildat enligt lettisk rätt, och å andra sidan Iepirkumu uzraudzības birojs (Tillsynsmyndigheten för offentlig upphandling, Lettland) (nedan kallad OSMP) och ”Autotransporta direkcija” VSIA (nedan kallat ATD), ett offentligt företag som ansvarar för organisationen av kollektivtrafiken i Lettland, angående tilldelning av rätten att tillhandahålla kollektivtrafik med buss inom det regionala vägnätet i staden Ventspils (Lettland).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1370/2007

3 I skälen 6, 7 och 18 i förordning nr 1370/2007 anges följande:

”(6) Många medlemsstater har åtminstone inom delar av sin kollektivtrafikmarknad infört lagstiftning som på grundval av öppna och rättvisa konkurrensutsatta anbudsförfaranden möjliggör tilldelning av ensamrätt och ingående av avtal om allmän trafik. Därigenom har handeln mellan medlemsstaterna utvecklats avsevärt, och en rad kollektivtrafikföretag erbjuder nu kollektivtrafik i fler än en medlemsstat. Utvecklingen av den nationella lagstiftningen har emellertid lett till skillnader i de förfaranden som tillämpas, vilket medfört rättslig osäkerhet i fråga om kollektivtrafikföretagens rättigheter och de behöriga myndigheternas skyldigheter. I rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar [(EGT L 156, 1969, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64)] anges varken hur

avtal om allmän trafik ska tilldelas inom [Europeiska] gemenskapen eller under vilka omständigheter det krävs ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Gemenskapens gällande regelverk bör därför uppdateras.

(7) Gjorda undersökningar, och erfarenheterna i de medlemsstater där konkurrens inom kollektivtrafiksektorn har förekommit i ett antal år, visar att införandet av reglerad konkurrens mellan företagen medför bättre och mer innovativ service till lägre pris och inte hindrar kollektivtrafikföretagen från att fullgöra de särskilda uppgifter som de ålagts, förutsatt att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas. Europeiska rådet anslöt sig inom ramen för den så kallade Lissabonprocessen den 28 mars 2000 till denna linje och uppmanade [Europeiska] kommissionen, [Europeiska unionens råd] och medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive befogenheter ’påskynda liberaliseringen på områden som … transporter’.

…

(18) Förutsatt att tillämpliga bestämmelser i nationell lagstiftning följs får lokala myndigheter eller, i avsaknad av sådana, en nationell myndighet välja att själva tillhandahålla kollektivtrafiktjänster inom sitt territorium eller att, utan konkurrensutsatt anbudsförfarande, uppdra åt ett internt företag att tillhandahålla sådana tjänster. För att garantera rättvisa konkurrensvillkor bör emellertid denna möjlighet för myndigheterna att själva bedriva trafiken regleras i detalj. Den behöriga myndighet eller grupp av myndigheter som tillhandahåller integrerade kollektivtrafiktjänster, kollektivt eller genom gruppens medlemmar, bör utöva den erforderliga kontrollen. Dessutom bör det vara förbjudet för en behörig myndighet som sköter sin egen kollektivtrafik eller ett internt företag att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden utanför den myndighetens territorium. Den myndighet som kontrollerar det interna företaget bör också kunna förbjuda företaget att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden som anordnats inom dess territorium. …”

4 I artikel 1 i förordning nr 1370/2007, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 1 första stycket:

”Syftet med denna förordning är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.”

5 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

b) *behörig myndighet*: en eller flera medlemsstaters offentliga organ, eller grupp av offentliga organ, med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område, eller ett organ som tillerkänts sådan behörighet.

c) *behörig lokal myndighet*: en behörig myndighet vars geografiska behörighetsområde inte är nationellt.

…

h) *direkttilldelning*: tilldelning av avtal om allmän trafik till ett kollektivtrafikföretag utan konkurrensutsatt anbudsförfarande.

i) *avtal om allmän trafik*: ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt. Beroende på medlemsstatens lagstiftning kan avtalet också bestå i ett beslut som har fattats av den behöriga myndigheten och

– som utgörs av en lag eller någon annan författning, eller

– som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag tillhandahålla tjänsterna.

j) *internt företag*: en i rättsligt hänseende fristående enhet som den behöriga lokala myndigheten – eller om det gäller en grupp av myndigheter åtminstone en behörig lokal myndighet – kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar.

…”

6 I artikel 5 i förordningen, med rubriken ”Tilldelning av avtal om allmän trafik”, föreskrivs följande:

”1. Avtal om allmän trafik ska tilldelas i enlighet med de bestämmelser som fastställs i denna förordning. Tjänsteavtal eller avtal om allmän trafik enligt definitionen i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 2004, s. 1)] eller [Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114)] avseende kollektivtrafik med buss eller spårvagn ska emellertid tilldelas i enlighet med de förfaranden som fastställs i dessa direktiv när dessa avtal inte tilldelas i form av koncessionsavtal om tjänster enligt definitionen i dessa direktiv. När avtal ska tilldelas i enlighet med direktiv 2004/17/EG eller 2004/18/EG ska bestämmelserna i punkterna 2–6 i denna artikel inte tillämpas.

2. Om det inte är förbjudet enligt nationell rätt får behöriga lokala myndigheter, oavsett om det är en enskild myndighet eller en grupp av myndigheter som tillhandahåller integrerad kollektivtrafik, besluta att själva tillhandahålla kollektivtrafik eller att direkttilldela avtal om allmän trafik till en i rättsligt hänseende fristående enhet som den behöriga lokala myndigheten – eller, om det gäller en grupp av myndigheter, åtminstone en behörig lokal myndighet – kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar.

…

När en behörig lokal myndighet fattar ett sådant beslut ska följande gälla:

…

b) Villkoret för att denna punkt ska tillämpas är att det interna företaget och eventuella enheter över vilka detta företag utövar ett mycket litet inflytande bedriver sin kollektivtrafik inom den behöriga lokala myndighetens territorium, utan hinder av eventuella utgående linjer eller andra underordnade delar av denna verksamhet som sträcker sig in på angränsande behöriga lokala myndigheters territorium, och inte deltar i konkurrensutsatta anbudsförfaranden som avser tillhandahållande av kollektivtrafik som organiseras utanför den behöriga lokala myndighetens territorium.

c) Utan hinder av vad som sägs i punkt b får ett internt företag delta i rättvisa konkurrensutsatta anbudsförfaranden två år innan dess direkttilldelade avtal om allmän trafik löper ut, under förutsättning att ett definitivt beslut har fattats om att den kollektivtrafik som omfattas av det interna företagets avtal ska underkastas ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och att det interna företaget inte har ingått något annat direkttilldelat avtal om allmän trafik.

…

3. När behöriga myndigheter anlitar en annan tredje part än ett internt företag, ska avtal om allmän trafik tilldelas på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, utom i de fall som anges i punkterna 3a, 4, 4a, 4b, 5 och 6. Det konkurrensutsatta anbudsförfarandet ska vara öppet för alla företag, det ska vara rättvist och följa principerna om insyn och icke-diskriminering. …

…

5. Vid trafikstörningar eller överhängande risk för sådana störningar får den behöriga myndigheten vidta nödåtgärder.

Nödåtgärderna ska bestå i en direkttilldelning, en formell överenskommelse om förlängning av ett avtal om allmän trafik eller ett åläggande att fullgöra viss allmän trafikplikt. Kollektivtrafikföretaget ska ha rätt att överklaga beslutet om åläggande att fullgöra viss allmän trafikplikt. Den period för vilken ett avtal om allmän trafik tilldelas, förlängs eller åläggs som nödåtgärd får inte överstiga två år.”

Direktiv 2014/23/EU

7 I artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 2014, s. 1), med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *koncession*: byggkoncession eller tjänstekoncession, enligt definitionerna i leden a och b:

…

b) *tjänstekoncession*: skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggentreprenad enligt led a till en eller flera ekonomiska aktörer, där ersättningen för tjänsterna endast utgörs av rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning.

Tilldelningen av en byggkoncession eller tjänstekoncession innefattar att verksamhetsrisken vid utnyttjandet av dessa byggnadsverk eller tjänster, som omfattar efterfrågerisken eller utbudsrisken eller båda, överförs till koncessionshavaren. Koncessionshavaren ska anses överta verksamhetsrisken om denne, vid normala verksamhetsförhållanden, inte är garanterad att få tillbaka de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått under utnyttjandet av det byggnadsverk eller tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen. Den del av risken som överförs på koncessionshavaren ska omfatta verklig exponering för marknadens nycker, vilket innebär att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte ska vara endast nominella eller försumbara.

…”

8 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Undantag som gäller koncessioner som tilldelas av upphandlande myndigheter och upphandlande enheter”. I punkt 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska inte tillämpas … på koncessioner för kollektivtrafik i den mening som avses i förordning (EG) nr 1370/2007.”

Lettisk rätt

9 I artikel 8 i Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (lagen om kollektivtrafik) av den 14 juli 2007 (Latvijas Vēstnesis, 2007, nr 106) föreskrivs följande i punkterna 2 och 3:

”2. Den upphandlande myndigheten anordnar tilldelningen av avtal om allmän trafik i enlighet med Publisko iepirkumu likums [(lagen om offentlig upphandling)] eller de lagbestämmelser som reglerar beviljandet av koncessioner, såvida inte annat föreskrivs i denna lag.

3. Den upphandlande myndigheten får direkttilldela rätten att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster utan att följa det förfarande för offentlig upphandling som avses i punkt 2 i denna artikel, i de fall och på det sätt som anges i förordning nr 1370/2007. …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Det offentliga kontrakt som är aktuellt i det nationella målet

10 Den 19 maj 2021 inledde ATD, i egenskap av upphandlande myndighet, ett öppet anbudsförfarande avseende tilldelning av rätten att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster för busstrafik inom det regionala vägnätet, inom ramen för vilket anbud skulle lämnas in till och med den 30 augusti 2021 (nedan kallat det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet). Klaganden i det nationella målet lämnade ett anbud inom ramen för detta förfarande, även för den del som avsåg Ventspils.

11 Genom beslut av den 7 december 2022 (nedan kallat beslutet av den 7 december 2022) förkastade ATD detta anbud och tilldelade det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet till ett bolag som ägdes av Ventspils kommun, Ventspils reiss PSIA (nedan kallat VR).

Det direkttilldelade avtalet om allmän trafik

12 Den 13 januari 2012 direkttilldelade Ventspils kommun, i egenskap av behörig lokal myndighet, VR, i egenskap av internt företag, ett avtal om allmän trafik för tillhandahållande av kollektivtrafik med buss i staden Ventspils, vilket skulle löpa ut den 31 december 2023 (nedan kallat det direkttilldelade avtalet om allmän trafik).

13 Den 27 september 2019 beslutade kommunen att avtalet skulle löpa ut tidigare, nämligen den 30 september 2021, och att det skulle anordnas ett anbudsförfarande avseende rätten att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster i staden Ventspils. I avtalet föreskrevs emellertid att dess löptid kunde förlängas i de fall som anges i artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007.

14 Den 31 mars 2021 inledde Ventspils kommun ett anbudsförfarande för tillhandahållande av kollektivtrafik med buss i denna stad.

15 Den 2 september 2021 beslutade kommunen, på grund av att anbudsförfarandet drog ut på tiden, med stöd av artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007, att förlänga det direkttilldelade avtalet om allmän trafik till dess att ett nytt avtal ingåtts eller senast till och med den 30 september 2022.

16 Den 10 september 2021 avbröts anbudsförfarandet, till följd av ett beslut av OSMP, på grund av att det var nödvändigt att ändra förfrågningsunderlaget.

17 Den 19 september 2021 inledde Ventspils kommun ett nytt anbudsförfarande för tillhandahållande av kollektivtrafik med buss i denna stad.

18 Den 22 september 2022 beslutade kommunen, på grund av att anbudsförfarandet drog ut på tiden, med stöd av artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007, att ytterligare en gång förlänga det direkttilldelade avtalet om allmän trafik till dess att ett nytt avtal ingåtts eller senast till och med den 30 september 2023.

19 Den 1 juni 2023 avbröts anbudsförfarandet, till följd av ett beslut av OSMP, på grund av att det var nödvändigt att undanröja inkonsekvenser i förfrågningsunderlaget.

Det nationella domstolsförfarandet avseende det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet

20 Klaganden i det nationella målet överklagade beslutet av den 7 december 2022 till OSMP och gjorde gällande att ATD borde ha uteslutit VR från det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet, på grund av att den tidsperiod på två år som föreskrivs i artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007, under vilken detta interna företag kan tillåtas att delta i ett sådant konkurrensutsatt anbudsförfarande, inte hade iakttagits.

21 Genom beslut av den 6 februari 2023 fastställde OSMP beslutet av den 7 december 2022 med motiveringen att samtliga villkor i artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 var uppfyllda den dag som fastställts för inlämnande av anbud, det vill säga den 30 augusti 2021. Enligt OSMP skedde förlängningen till och med den 30 september 2023 av det direkttilldelade avtalet om allmän trafik i enlighet med artikel 5.5 i denna förordning, för att säkerställa kontinuiteten i kollektivtrafiken i Ventspils kommun. Frågan huruvida det eventuellt föreligger

ett olagligt statligt stöd ska inte bedömas inom ramen för ett öppet och transparent upphandlingsförfarande, såsom det anbudsförfarande som ATD anordnat i det nationella målet, utan inom ramen för de beslut som kommunen antagit och de avtal som kommunen ingått.

22 Klaganden i det nationella målet överklagade beslutet av den 6 februari 2023 till administratīvā rajona tiesa (Distriktsförvaltningsdomstol, Lettland), som är den hänskjutande domstolen.

23 Enligt klaganden bortsåg OSMP från att förlängningen av det direkttilldelade avtalet om allmän trafik, som gjorts med hänvisning till att den utgör en nödåtgärd enligt artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007, kan jämställas med ett ingående av ett nytt direkttilldelat avtal, i strid med artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning.

24 Klaganden i det nationella målet har inte heller bestritt att den tidsperiod på två år som föregick den tidpunkt då det direkttilldelade avtalet om allmän trafik löpte ut, som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, hade iakttagits vid den tidpunkt då anbudet lämnades in, vilket skedde mellan den 19 maj och den 30 augusti 2021, eftersom utgången av detta avtal hade tidigarelagts till den 30 september 2021. Klaganden anser emellertid att det var nödvändigt att ompröva situationen vid den tidpunkt då det beslut om tilldelning av det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet fattades. Vid denna tidpunkt, det vill säga den 7 december 2022, hade utgången av det direkttilldelade avtalet om allmän trafik skjutits upp till den 30 september 2023, vilket innebar att anbudet i själva verket lämnades utom den tvååriga tidsperioden, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, vilken på grund av denna senareläggning började löpa först den 30 september 2021.

25 Klaganden i det nationella målet har även gjort gällande att Ventspils kommuns förkortning av löptiden för det direkttilldelade avtalet om allmän trafik, följt av att detta avtal vid flera tillfällen förlängdes för att VR skulle kunna delta i den anbudsinfordran som ATD anordnade, utgör ett tillvägagångssätt som i sig strider mot det mål som eftersträvas med förordning nr 1370/2007. Målet är nämligen att minska den snedvridning av konkurrensen som skulle bli följden av att sådana tjänsteleverantörer tilläts att delta i anbudsförfaranden och att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster utanför den berörda lokala myndighetens territorium. Klaganden i det nationella målet vill även få klarhet i huruvida kommunen hade rätt att besluta att förlänga det direkttilldelade avtalet om allmän trafik, eftersom ett anbudsförfarandes förlängning eller försening i allmänhet inte kan anses berättiga en nödåtgärd i den mening som avses i artikel 5.5 i denna förordning.

26 OSMP och ATD anser att ”principen om lojal konkurrens” inte har åsidosatts, eftersom fullgörandet av det avtal om allmän trafik som ingåtts till följd av tilldelningen av det offentliga kontrakt som är i fråga i det nationella målet inte skulle börja löpa förrän den 1 juli 2024. Det innebär att VR inte skulle få någon betalning både för fullgörandet av det direkttilldelade avtalet om allmän trafik och för fullgörandet av det avtal om allmän trafik som ingåtts inom ramen för det anbudsförfarande som är i fråga i det nationella målet.

27 I detta sammanhang anser den hänskjutande domstolen att det ankommer på den att bedöma villkoren för tillämpning av artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, i den mening som avses i artikel 5.3 i denna förordning.

28 Den hänskjutande domstolen har påpekat att generaladvokaten Saugmandsgaard Øe, i sitt förslag till avgörande i de förenade målen Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2018:869, punkterna 89–104), ansåg att ett åsidosättande av kravet i artikel 5.2 tredje

stycket b i förordning nr 1370/2007 på att avgränsa det interna företagets verksamhet inte kan påverka ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i den mening som avses i artikel 5.3 i denna förordning. Även om detta resonemang skulle kunna överföras på artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning, är det enligt den hänskjutande domstolen icke desto mindre så, dels att EU-domstolen i domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), inte prövade förhållandet mellan punkterna 2 tredje stycket b och 3 i artikel 5 i nämnda förordning, dels att den fulla verkan av de begränsningar som föreskrivs i artikel 5.2 b och c i förordning nr 1370/2007 skulle kunna påverkas om deras efterlevnad inte kontrollerades inom ramen för ett konkurrensutsatt anbudsförfarande.

29 Det framgår nämligen av skäl 18 i förordning nr 1370/2007 att direkttilldelning av ett avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik ska regleras i detalj för att garantera att rättvisa konkurrensvillkor iakttas. Direkttilldelningen av ett sådant avtal bör därför betraktas som en ekonomisk fördel som varje aktör inte skulle ha rätt till under normala marknadsvillkor, vilket innebär att denna fördel och de betalningar som är knutna till den påverkar konkurrensen. Av detta skäl förbjuder artikel 5.2 tredje stycket b i denna förordning interna företag att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden utanför den behöriga lokala myndighetens territorium. För att främja öppnandet av marknaden för kollektivtrafiktjänster föreskrivs i artikel 5.2 tredje stycket c i förordningen ett undantag från detta förbud, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, vilka avser avstående från att tillhandahålla en direkttilldelad tjänst. Beslut om den framtida organisationen av det interna företagets ekonomiska verksamhet skulle påverka det pris som anbudsgivaren erbjuder. Det är således av avgörande betydelse, för att säkerställa lika villkor, att de villkor som anges i den sistnämnda bestämmelsen kontrolleras inom ramen för konkurrensutsatta anbudsförfaranden.

30 Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att för det första ombe EU-domstolen att klargöra om det finns anledning att, inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 5.3 i förordning nr 1370/2007, kontrollera om de villkor som anges i artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning, avseende ett internt företags deltagande i ett anbudsförfarande, är uppfyllda.

31 Om denna fråga besvaras jakande ska den hänskjutande domstolen för det andra ta ställning till tolkningen av villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c och tillämpningen av dessa på omständigheterna i det nationella målet. Det följer av denna bestämmelse att ett internt företag kan delta i ett öppet anbudsförfarande, under förutsättning, först att det direkttilldelade avtalet löper ut inom två år, vidare att ett definitivt beslut har fattats om att den kollektivtrafik som omfattas av detta avtal ska underkastas ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och, till sist, att det interna företaget inte har ingått något annat direkttilldelat avtal om allmän trafik.

32 I förevarande mål är det viktigt att först precisera vid vilken tidpunkt samtliga villkor i artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 för ett internt företags deltagande i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska iakttas. Eftersom ett sådant deltagande bekräftas av ett anbud från anbudsgivaren och besluten om den framtida organisationen av det interna företagets ekonomiska verksamhet sannolikt kommer att påverka det pris som anbudsgivaren erbjuder, bör de relevanta villkoren vara uppfyllda när anbudet lämnas in.

33 Av omständigheterna i det nationella målet framgår emellertid att situationen kan förändras i ett senare skede. I förevarande fall förlängdes löptiden för det direkttilldelade avtalet om allmän trafik vid flera tillfällen med stöd av artikel 5.5 i förordning nr 1370/2007, vilket innebär att den sammanlagda tiden överskred tvåårsperioden från det att anbudet lämnades in. Således

uppkommer frågan huruvida ATD, i egenskap av upphandlande myndighet, vid tidpunkten för tilldelningen av kontraktet borde ha kontrollerat huruvida villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning fortfarande var uppfyllda vid den tidpunkt då anbudet lämnades in och huruvida VR, i egenskap av internt företag, följaktligen borde ha uteslutits från anbudsförfarandet.

34 Den hänskjutande domstolen instämmer i den tolkning som klaganden i det nationella målet har föreslagit, enligt vilken det vid ett konkurrensutsatt anbudsförfarande även ska tas hänsyn till ändrade faktiska omständigheter som inträffat efter det att anbudet lämnats. Det kan nämligen inte uteslutas att villkoren i artikel 5.2 c i förordning nr 1370/2007 formellt sett endast är uppfyllda vid den tidpunkt då anbudet lämnas, särskilt med hänsyn till det ömsesidiga beroendet mellan den behöriga lokala myndigheten och det interna företaget. Med beaktande av detta är den hänskjutande domstolen benägen att ansluta sig till ATD:s och OSMP:s ståndpunkt att förändringar av de faktiska omständigheterna som sker efter det att ett anbud har lämnats ska bedömas mot bakgrund av huruvida de påverkar den lojala konkurrensen mellan anbudsgivarna.

35 Den hänskjutande domstolen anser således att det ska fastställas huruvida artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att den upphandlande myndigheten, när den beslutar att tilldela ett offentligt kontrakt, är skyldig att kontrollera huruvida samtliga villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda vid den tidpunkt då anbudet lämnas, och även beakta omständigheter som inträffat efter det att anbudet lämnats och som kan påverka den lojala konkurrensen mellan anbudsgivarna.

36 För det tredje anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att ställa en fråga till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida förlängningen av ett direkttilldelat avtal om allmän trafik, såsom klaganden i det nationella målet har gjort gällande, ska likställas med ingående av ett nytt direkttilldelat avtal om allmän trafik, i den mening som avses i artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007. Med hänsyn till att förlängningen av avtalets löptid sker inom ramen för ett befintligt avtal, utan att de övriga klausulerna ändras, tvivlar den hänskjutande domstolen på att villkoret i denna bestämmelse, enligt vilket det förutsätts ”att det interna företaget inte har ingått något annat direkttilldelat avtal om allmän trafik”, kan ges en så vid tolkning.

37 Mot denna bakgrund beslutade administratīvā rajona tiesa (Distriktsförvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 5 i förordning nr 1370/2007 tolkas så, att det inom ramen för ett sådant offentligt anbudsförfarande som avses i punkt 3 i den artikeln ska kontrolleras att de villkor som föreskrivs i punkt 2 tredje stycket c i den artikeln för att ett internt företag ska få delta i anbudsförfarandet är uppfyllda?

2) Om fråga 1 besvaras jakande, ska då artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 tolkas så, att den upphandlande myndigheten när den fattar beslut om tilldelningen av kontraktet är skyldig att kontrollera om alla villkor som föreskrivs i den bestämmelsen är uppfyllda när anbudet lämnas och även beakta omständigheter som uppkommit efter att anbudet lämnades som kan påverka den lojala konkurrensen mellan anbudsgivarna?

3) Om fråga 1 besvaras jakande, ska då artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 tolkas så, att en förlängning av löptiden för ett tidigare ingånget avtal om allmän trafik utgör ett annat direkttilldelat avtal om allmän trafik i den mening som avses i den bestämmelsen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

38 Det ska erinras om att förordning nr 1370/2007, såsom framgår av dess artikel 1.1 första stycket, innehåller särskilda bestämmelser för kollektivtrafik på järnväg och väg, som föreskriver regler för ingripande i de allmänna systemen för offentlig upphandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punkterna 44–46, och dom av den 20 september 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punkt 49), vilka, vid tidpunkten för den förordningens ikraftträdande, hade inrättats genom direktiven 2004/17 och 2004/18, numera ersatta av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65).

39 I artikel 5.2–5.6 i förordning nr 1370/2007 föreskrivs särskilda regler för tilldelning av ”avtal om allmän trafik”, i den mening som avses i artikel 2 i) i denna förordning, avseende kollektivtrafik på järnväg och väg, genom att den ”behöriga myndigheten”, såsom den definieras i artikel 2 b i förordningen, ges frihet att välja mellan ett förfarande för ”direkttilldelning” i den mening som avses i artikel 2 h i förordningen, vilket regleras i artikel 5.2 i förordningen, och ett konkurrensutsatt anbudsförfarande enligt artikel 5.3 i samma förordning.

40 Såsom framgår av den andra och den tredje meningen i artikel 5.1 i förordning nr 1370/2007 regleras emellertid tilldelningen av ett avtal om allmän trafik avseende kollektivtrafik med buss eller spårvagn, när detta avtal inte tilldelas i form av koncessionsavtal om tjänster, inte av de särskilda bestämmelserna i artikel 5.2–5.6 i denna förordning, utan av de allmänna bestämmelserna om offentlig upphandling som införts genom direktiven 2014/24 och 2014/25 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punkterna 36–41).

41 Domstolen har nämligen redan slagit fast att avtal om kollektivtrafik med buss eller spårvagn som inte tilldelas i form av koncessionsavtal om tjänster redan omfattades fullt ut av de allmänna bestämmelserna om offentlig upphandling i direktiven 2004/17 och 2004/18 innan förordning nr 1370/2007 antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker och Rhenus Veniro, C-266/17 och C-267/17, EU:C:2019:241, punkt 73).

42 Tjänstekoncessioner, såsom de definieras i artikel 5 led 1 b i direktiv 2014/23, avseende kollektivtrafik på järnväg och väg som avses i förordning nr 1370/2007, är däremot uttryckligen undantagna från direktivets tillämpningsområde genom artikel 10.3 i direktivet.

43 Av detta följer att ett sådant avtal om kollektivtrafik med buss som det som är aktuellt i det nationella målet endast omfattas av bestämmelserna i artikel 5.2 och 5.3 i förordning nr 1370/2007, vilka den hänskjutande domstolens tre tolkningsfrågor avser, om det utgör ett sådant koncessionsavtal. Dessa frågor ska följaktligen besvaras utifrån detta antagande, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Den första frågan

44 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att när ett internt företag, som tidigare har direkttilldelats ett avtal om allmän trafik av en behörig lokal myndighet, deltar i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, i den mening som avses i artikel 5.3 i förordningen, ska den upphandlande myndigheten kontrollera att villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c i förordningen är uppfyllda, när den avgör huruvida detta företag har rätt att delta i ett sådant förfarande.

45 Det ska erinras om att det enligt artikel 5.2 tredje stycket b i förordning nr 1370/2007 är förbjudet för ett ”internt företag”, i den mening som avses i artikel 2 j i denna förordning, till vilket en ”behörig lokal myndighet”, såsom den definieras i artikel 2 c i förordningen, har direkttilldelat ett avtal om allmän trafik att, i enlighet med ett krav på ”geografisk avgränsning”, delta i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande utanför den lokala myndighetens territorium.

46 I artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning föreskrivs emellertid att ett internt företag, utan hinder av detta förbud, får delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden under förutsättning att tre villkor är uppfyllda. För det första ska deltagandet äga rum under den tvåårsperiod som föregår utgången av det direkttilldelade avtalet om allmän trafik, för det andra ska det ha fattats ett definitivt beslut om att den kollektivtrafik som omfattas av detta avtal ska underkastas ett rättvist konkurrensutsatt anbudsförfarande och för det tredje ska det interna företaget inte ha ingått något annat direkttilldelat avtal om allmän trafik.

47 För att besvara den ställda frågan ska det således fastställas huruvida de villkor som föreskrivs i artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 ska iakttas inom ramen för ett sådant konkurrensutsatt anbudsförfarande som avses i artikel 5.3 i denna förordning, så att ett internt företag ska uteslutas från ett sådant förfarande om ett av dessa villkor inte är uppfyllda.

48 Av fast rättspraxis framgår att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS m.fl., C-421/22, EU:C:2023:1028, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

49 Vad för det första gäller lydelsen av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1370/2007, påpekar domstolen att artikel 5.2 i denna förordning, såsom framgår av dess första och tredje stycke, enligt dess otvetydiga lydelse, innehåller de tillämpliga bestämmelserna när en behörig lokal myndighet beslutar att direkttilldela avtal om kollektivtrafik till ett ”internt företag”, såsom det definieras i artikel 2 j i nämnda förordning. Bland de villkor som föreskrivs i dessa bestämmelser återfinns villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c.

50 Däremot är artikel 5.3 i förordning nr 1370/2007, enligt den lika tydliga ordalydelsen i den första meningen i denna bestämmelse, tillämplig när en behörig myndighet ”anlitar en annan tredje part” än ett internt företag inom ramen för ett förfarande för direkttilldelning och ”avtal om allmän trafik tilldelas på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande”. I den andra meningen i nämnda bestämmelse föreskrivs emellertid uttryckligen att detta förfarande ska vara ”öppet för alla företag”, utan att det görs någon hänvisning till de villkor som anges i artikel 5.2 tredje stycket i förordningen och att liknande villkor anges i artikel 5.3 i förordningen.

51 Av detta följer dels att de behöriga myndigheterna, när de avser att tilldela ett avtal om kollektivtrafik som omfattas av tillämpningsområdet för nämnda förordning, är skyldiga att antingen tillämpa förfarandet för direkttilldelning eller ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, dels att dessa myndigheter, när de väljer det sistnämnda förfarandet, ska öppna det för alla företag, inbegripet interna företag som lyder under andra behöriga myndigheter och som har direkttilldelats avtal av dessa myndigheter.

52 Det framgår således av lydelsen av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1370/2007 att det i artikel 5.2 tredje stycket c i denna förordning endast anges villkor för giltigheten av förfaranden för direkttilldelning, så att den omständigheten att ett internt företag som direkttilldelats ett avtal deltar i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i den mening som avses i artikel 5.3 i nämnda förordning, i strid med ett av villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c i förordningen, endast kan påverka giltigheten av denna direkttilldelning, men inte giltigheten av företagets deltagande i det konkurrensutsatta anbudsförfarandet. Sistnämnda bestämmelse saknar således relevans för tillämpningen av nämnda artikel 5.3.

53 Denna tolkning stöds för det andra av det sammanhang i vilket artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 ingår.

54 Denna bestämmelse bidrar nämligen tillsammans med artikel 5.2 tredje stycket b i förordningen, då den såsom framgår av punkterna 45 och 46 ovan preciserar det däri angivna förbudet, till att fastställa räckvidden av det krav på geografisk avgränsning av det interna företagets verksamhet som anges däri.

55 Det framgår av formuleringen ”[v]illkoret för att denna punkt ska tillämpas är att”, som den sistnämnda bestämmelsen inleds med, mot bakgrund av skäl 18 i förordningen, att detta krav endast är ett villkor för att förfarandena för direkttilldelning ska vara giltiga, i syfte att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor, särskilt när en nationell myndighet beslutar att ge tillhandahållandet av kollektivtrafik i uppdrag åt ett internt företag.

56 För det tredje är den tolkning som anges i punkt 52 ovan, i den mån den gör det möjligt för alla interna företag som direkttilldelats ett avtal att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden, även förenlig med ett av de mål som eftersträvas med förordning nr 1370/2007, vilket, såsom framgår av skälen 6 och 7 i förordningen, är att öka användningen av dessa förfaranden för tillhandahållande av kollektivtrafik. I detta sammanhang ligger det enligt fast rättspraxis i unionsrättens intresse att säkerställa att så många anbudsgivare som möjligt deltar i ett anbudsförfarande (dom av den 8 december 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

57 Det är visserligen riktigt att vissa interna företag skulle kunna avskräckas från att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden, eftersom ett sådant deltagande skulle kunna leda till att de avtal som de direkttilldelats blir ogiltiga. Emellertid är det likväl så att effektiviteten i konkurrensutsatta anbudsförfaranden upprätthålls, eftersom varje internt företag fullt ut behåller rätten att delta i sådana förfaranden.

58 Det ska dessutom understrykas att det enligt artikel 5.3 i förordning nr 1370/2007 krävs att varje konkurrensutsatt anbudsförfarande inte bara är ”öppet för alla företag”, utan även är rättvist och att det ”[följer] principerna om insyn och icke-diskriminering”. Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande ankommer det således på de behöriga myndigheterna att vidta alla nödvändiga

åtgärder för att säkerställa att dessa krav iakttas med iakttagande av proportionalitetsprincipen, genom att göra det möjligt för varje internt företag som direkttilldelats ett avtal att visa att dess anbud är rättvist, transparent och icke-diskriminerande.

59 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 5.2 tredje stycket c i förordning nr 1370/2007 ska tolkas så, att när ett internt företag, som tidigare har direkttilldelats ett avtal om allmän trafik av en behörig lokal myndighet, deltar i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, i den mening som avses i artikel 5.3 i förordningen, ska den upphandlande myndigheten inte kontrollera att villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c i förordningen är uppfyllda, när den avgör huruvida detta företag har rätt att delta i ett sådant förfarande.

Den andra och den tredje frågan

60 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Rättegångskostnader

61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

Artikel 5.2 tredje stycket c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016,

ska tolkas så,

att när ett internt företag, som tidigare har direkttilldelats ett avtal om allmän trafik av en behörig lokal myndighet, deltar i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, i den mening som avses i artikel 5.3 i förordning 1370/2007, i dess lydelse enligt förordning 2016/2338, ska den upphandlande myndigheten inte kontrollera att villkoren i artikel 5.2 tredje stycket c i förordningen är uppfyllda, när den avgör huruvida detta företag har rätt att delta i ett sådant förfarande.

Underskrifter