



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

24 октомври 2019 година \*

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Обществени услуги за пътнически превоз — Железопътен транспорт — Договори за обществени услуги — Пряко възлагане — Задължение за предварително публикуване на обявление за прякото възлагане — Съдържание“

По дело C-515/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия) с акт от 4 юли 2018 г., постъпил в Съда на 6 август 2018 г., в рамките на производство по дело

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

срещу

**Regione autonoma della Sardegna,**

в присъствието на:

**Trenitalia SpA,**

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis, председател на състава, E. Juhász (докладчик) и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, от S. Gattamelata, avvocato,
- за Regione autonoma della Sardegna, от S. Sau и A. Camba, avvocatessa,
- за Trenitalia SpA, от L. Torchia и F. G. Albinetti, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. Sclafani, avvocato dello Stato,

\* Език на производството: италиански.

- за австрийското правителство, от G. Hesse, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от W. Mölls и G. Conte, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1).
- 2 Това запитване е отправено в рамките на спор между Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Орган за защита на конкуренцията и на пазара, Италия) (наричан по-нататък AGCM) и Regione autonoma della Sardegna (Автономен регион Сардиния, Италия) (наричан по-нататък „регион Сардиния“) относно извършеното от регион Сардиния пряко възлагане на Trenitalia SpA на договор за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен транспорт.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

- 3 Съображения 25, 29 и 30 от Регламент № 1370/2007 гласят:

„(25) Общественият железопътен пътнически превоз повдига специфични въпроси във връзка с инвестиционната тежест и разходите за инфраструктурата. През март 2004 г. Комисията представи предложение за изменение на Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците в Общността [ОВ L 237, 1991 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 86], за да гарантира достъп на всички железопътни предприятия в Общността до инфраструктурата на всички държави членки с цел извършване на международни пътнически услуги. Целта на настоящия регламент е да създаде правна рамка за компенсация и/или изключителни права при [...] поръчки[те] за [обществени] услуги, а не стимулиране на по-нататъшното отваряне на пазара за железопътни услуги.

[...]

- (29) С оглед възлагането на [...] поръчки[те] за [обществени] услуги, с изключение на спешни мерки и поръчки за малки разстояния, компетентните органи следва да предприемат необходимите стъпки за оповестяване, поне една година преди това, на намерението си за възлагане на такива поръчки, за да дадат възможност за реагиране на потенциалните оператори на обществени услуги.
- (30) Пряко възложените [...] поръчки за [обществени] услуги следва да са предмет на по-голяма прозрачност“.

4 Съгласно дефиницията в член 2, буква з) от този регламент „пряко възлагане“ означава „възлагане на [...] поръчка за [обществени] услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура“.

5 Член 5, параграф 6 от посочения регламент гласи:

„Освен ако националното право не забранява това, компетентните органи могат да решат да възложат пряко [...] поръчки за [обществени] услуги, когато последните се отнасят за железопътен транспорт, с изключение на друг вид релсов транспорт като метро или трамвай. Чрез дерогация от член 4, параграф 3 срокът на такива поръчки не може да надвишава 10 години, с изключение на случаите, когато се прилага член 4, параграф 4“.

6 Член 7, параграфи 2—4 от същия регламент предвижда:

„2. Всеки компетентен орган предприема необходимите мерки, за да гарантира, че поне една година преди отправяне на поканата за участие в търг или една година преди прякото възлагане на поръчката в Официален вестник на Европейския съюз се публикува най-малко следната информация:

- а) наименованието и адресът на компетентния орган;
- б) предвиждания вид на възлагане на поръчката;
- в) услугите и районите, които евентуално ще бъдат обхванати от поръчката.

Компетентните органи могат да решат да не публикуват тази информация, когато [...] поръчка за [обществени] услуги се отнася до предоставяне на услуги за пътнически превоз, възлизащи на по-малко от 50 000 километра годишно.

Ако тази информация се промени след публикуването ѝ, компетентният орган публикува съответната поправка във възможно най-кратък срок. Поправката не засяга началната дата на прякото възлагане на поръчката или поканата за участие в търг.

Настоящият параграф не се прилага за член 5, параграф 5.

3. При пряко възлагане на [...] поръчки за [обществени] услуги за железопътен транспорт според условията на член 5, параграф 6, компетентният орган оповестява следната информация в едногодишен срок от възлагане на поръчката:

- а) наименование на оператора, неговите собственици и, ако е необходимо, наименованието на страната или страните, които упражняват юридически контрол;
- б) срок на [...] поръчка[та] за [обществени] услуги;
- в) описание на услугите за пътнически превоз, които ще се извършват;
- в) описание на параметрите на финансовото компенсиране;
- г) целите за качество, като например точност и надеждност и приложими възнаграждения и санкции;
- д) условия, свързани с основните активи.

4. При постъпване на искане от заинтересована страна, компетентният орган ѝ предоставя мотивите за своето решение за пряко възлагане на [...] поръчка за [обществени] услуги“.

- 7 Регламент № 1370/2007 е изменен с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 354, 2016 г., стр. 22). Този регламент за изменение влиза в сила на 24 декември 2017 г., поради което не се прилага по отношение на фактите в главното производство.

### *Италианското право*

- 8 Член 61 от Legge n. 99 — Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (Закон № 99 за приемане на разпоредби за развитието и интернационализирането на предприятията, както и в енергийната област) от 23 юли 2009 г. (GURI бр. 176 от 31 юли 2009 г.) гласи:

„Органите, компетентни да възлагат поръчки за услуги, могат, дори в отклонение от секторните правила, да се позовават на разпоредбите на член 5, параграфи 2, 4, 5 и 6 и член 8, параграф 2 от [Регламент № 1370/2007]. Дружествата, на които в Италия или в чужбина е възложено предоставянето на услуги по смисъла на разпоредбите на горепосочения [Регламент № 1370/2007], не се изключват по член 18, параграф 2, буква а) от [Decreto legislativo n. 422 — Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Законодателен декрет № 422 за прехвърляне върху регионите и органите на местно самоуправление на функции и задачи във връзка с местния обществен транспорт по силата на член 4, четвърта алинея от Закон № 59 от 15 март 1997 г.) от 19 ноември 1997 г. (GURI бр. 287 от 10 декември 1997 г., стр. 4)]“.

- 9 Decreto legislativo n° 50 — Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Законодателен декрет № 50 относно прилагането на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия, на Директива 2014/24 за обществените поръчки и на Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, както и за реструктуриране на действащото законодателство в областта на обществените поръчки за строителство, услуги и доставки) от 18 април 2016 г. (GURI бр. 91 от 19 април 2016 г.) е новият Codice dei contratti pubblici (Кодекс за обществените поръчки).

- 10 Член 4 от този кодекс гласи:

„Обществените поръчки за строителство, услуги и доставки, които изцяло или отчасти са извън приложното поле на този кодекс, се възлагат при спазване на принципите на икономичност, ефективност, безпристрастност, равно третиране, прозрачност, пропорционалност, публичност, опазване на околната среда и енергийна ефективност“.

- 11 Член 17, параграф 1, буква i) от посочения кодекс предвижда:

„Този кодекс не се прилага за обществените поръчки и концесиите за услуги, отнасящи се до услугите за обществен транспорт с железници и с метро“.

### Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 12 На 29 декември 2015 г. Регион Сардиния публикува на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 обявление за предварително информиране във връзка с прякото възлагане на обществени услуги за превоз с железопътен транспорт.
- 13 След публикуването той получава, освен предложението на традиционния оператор Trenitalia, две съобщения за заявяване на интерес от стопански субекти, осъществяващи дейност в този сектор. В този контекст един от тези субекти иска Регион Сардиния да посочи в каква формална рамка ще протече конкурентната процедура, както и да предостави допълнителна документация с по-подробна информация.
- 14 Като счита, че не е длъжен да провежда конкурентна процедура, с решения от 27 юни и 17 юли 2017 г., взети след преговори с Trenitalia, Регион Сардиния възлага пряко на последното услугата за обществен пътнически превоз с железопътен транспорт в рамките на региона за периода от 1 ноември 2017 г. до 31 декември 2025 г.
- 15 След като получава сигнал, в който се твърди, че тази процедура за пряко възлагане е опорочена, AGCM обжалва това възлагане пред Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Регионален административен съд за Сардиния, Италия).
- 16 Пред този съд AGCM поддържа, че преките възлагания трябва да се водят от общите принципи на равно третиране, недопускане на дискриминация и прозрачност. Този орган припомня, че съображения 29 и 30 от Регламент № 1370/2007 предвиждат публикуване на намерението за възлагане на поръчките за обществени услуги, за да се даде на потенциалните оператори възможност за реакция, а в случаите на пряко възлагане, за да се позволи спазването на по-голяма прозрачност. Освен това той подчертава, че тъй като целта на член 7, параграф 2 от този регламент е да се даде възможност на заинтересованите субекти да изготвят предложение в рамките на процедурата за пряко възлагане, регион Сардиния е трябвало да поиска от традиционния оператор да предостави всички данни, с които разполага, що се отнася до равнището на търсенето, личния състав, подвижния състав и други сведения, за ги предостави на стопанските субекти, които са заявили интерес.
- 17 Всъщност AGCM счита, че регионален орган, който възнамерява да възложи пряко договор за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен транспорт, трябва да предостави на потенциално заинтересованите стопански субекти цялата информация, необходима за изготвянето на търговска оферта. Освен това той трябвало да извърши сравнителен анализ на офертите, представени след предварителното предоставяне на информация на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2007, и да мотивира избора на стопанския субект, на когото е възложена поръчката.
- 18 Обратно, регион Сардиния, подпомаган от Trenitalia, поддържа, че всички процесуални изисквания във връзка с процедурата за пряко възлагане са спазени и че сравнителен анализ или провеждане на конкурентна процедура по отношение на евентуално получените оферти или изявления за заявяване на интерес би било в противоречие със самото естество на процедурата за пряко възлагане, предвидена в Регламент № 1370/2007.

19 При тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (регионален административен съд за Сардиния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 да се тълкува в смисъл, че изисква от компетентния орган, който възнамерява да извърши пряко възлагане на договор, да предприеме нужните мерки за публикуването на информацията, необходима за подготвяне на сериозна и разумна оферта, или за предоставянето на тази информация на всички потенциално заинтересовани от управлението на услугата оператори?
- 2) Трябва ли член 7, параграф 4 от Регламент № 1370/2007 да се тълкува в смисъл, че преди да извърши пряко възлагане на договора, компетентният орган трябва в съответствие с член 7, параграф 4 да направи сравнителна оценка на всички оферти за управление на услугата, получени след публикуването на обявлението за предварителна информация?“.

### По преюдициалните въпроси

- 20 С въпросите си, които е уместно да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че компетентните национални органи, които възнамеряват да възложат пряко договор за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен транспорт, са длъжни, от една страна, да публикуват или да предоставят на заинтересованите стопански субекти цялата необходима информация, за да бъдат те в състояние да изготвят достатъчно подробни оферти, които могат да бъдат подложени на сравнителна оценка, и от друга страна, да направят такава сравнителна оценка на всички евентуално получени след публикуването на тази информация оферти.
- 21 Член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2000 предвижда, че всеки компетентен орган предприема необходимите мерки, за да гарантира, че поне една година преди отправяне на поканата за участие в търг или една година преди прякото възлагане на поръчката в *Официален вестник на Европейския съюз* се публикува най-малкото определена информация, изрично посочена в тази разпоредба. Съгласно тази разпоредба става въпрос за наименованието и адреса на компетентния орган, предвиждания вид на възлагане на поръчката, както и услугите и районите, които евентуално ще бъдат обхванати от поръчката.
- 22 Член 7, параграф 4 от този регламент изисква при постъпване на искане от заинтересована страна компетентният орган да ѝ предостави мотивите за своето решение за пряко възлагане на поръчка за обществени услуги.
- 23 За да се определи дали, както поддържа AGCM, тези разпоредби задължават компетентния орган да публикува или да предостави толкова информация, колкото е необходимо за извършване на сравнителна оценка на офертите, които евентуално ще бъдат получени, и за провеждане на истинска конкурентна процедура, съгласно постоянната съдебна практика следва да се имат предвид не само текстът на тази разпоредби, но и контекстът им и целите на правната уредба, от която те са част, като в генезиса на тези разпоредби също може да открият релевантни за тълкуването им обстоятелства (вж. в този смисъл решение от 8 май 2019 г., *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 24 Що се отнася най-напред до текста на тези разпоредби, следва да се констатира, че той не изисква да се публикува или предоставя информация за предвиденото възлагане, позволяваща изготвянето на оферта, която да може да бъде подложена на сравнителна оценка, нито предвижда извършване на сравнителна оценка на евентуално получените след публикуването на тази информация оферти.

- 25 Всъщност, от една страна, член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 само изброява сведенията, които компетентният орган непременно трябва да публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* поне една година преди прякото възлагане. Нещо повече, сами по себе си посочените сведения не позволяват да се подготви оферта, която да може бъде подложена на сравнителна оценка. В това отношение е достатъчно да се посочи, че единствената информация за поръчката за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен транспорт, която компетентният орган възнамерява да възложи пряко, е за „услугите и районите, които евентуално ще бъдат обхванати от поръчката“. Тази информация не позволява на заинтересования оператор да определи конкретните характеристики на предвидената поръчка.
- 26 Що се отнася до предвиденото в член 7, параграф 4 от Регламент № 1370/2007 задължение за предоставяне на мотивите за решението за пряко възлагане, следва да се отбележи, от една страна, че от самия текст на тази разпоредба не може да се заключи, че това задължение се отнася не само до причините, поради които компетентният орган е прибягнал до пряко възлагане, но и до количествената или качествената преценка на офертите, които компетентният орган евентуално е получил.
- 27 По-нататък, що се отнася до контекста на разпоредбите на член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007 и целите на правната уредба, от която те са част, следва да се припомни, първо, че този регламент установява правилата за възлагане, пряко или посредством конкурентна процедура, на поръчките за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт.
- 28 Целта на член 2, буква з) от този регламент е да разграничи два режима на възлагане на поръчките за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, като дефинира понятието „пряко възлагане“ като възлагане на поръчка за обществени услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура.
- 29 Следователно „прякото възлагане“ изключва каквато и да била конкурентна процедура.
- 30 Ако обаче разпоредбите на член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007 трябва да се схващат в смисъл, че въвеждат режим на публичност, по същество аналогичен с този при конкурентната процедура, и че изискват сравнително оценяване на евентуално получените оферти, подобно тълкуване би довело до отъждествяване на процедурата за пряко възлагане и на конкурентната процедура и така би пренебрегнало значителните разлики, които предвижда Регламент № 1370/2007 във връзка с тези процедури.
- 31 В този контекст следва да се припомни, че както е посочено в съображение 25 от Регламент № 1370/2007, целта на този регламент е да създаде правна рамка за компенсация и/или изключителни права при поръчките за обществени услуги, а не стимулиране на по-нататъшното отваряне на пазара за железопътни услуги.
- 32 Второ, следва да се отбележи, че съгласно съображение 30 посоченият регламент цели постигането на по-голяма прозрачност при пряко възложените поръчки за обществени услуги, а съгласно съображение 29 целта на мерките за публичност, предвидени в член 7, параграф 2 от същия регламент, е да се даде възможност за реакция на операторите на обществени услуги.
- 33 От това следва, че информацията, която се публикува на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1370/2007, трябва да позволи на стопанския субект още в посочения в тази разпоредба момент да оспори принципно прякото възлагане, предвидено от компетентния орган (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2018 г., Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, т. 64 и 66). Макар при това положение да трябва да се следи за ефективното упражняване на подобно право на оспорване, това не променя обстоятелството, че стопанският субект може

надлежно да оспори самия принцип на пряко възлагане на договора за обществена услуга, без да се задължава компетентният орган предварително да публикува или да предоставя на заинтересованите стопански субекти цялата необходима информация, за да могат да представят сериозна и разумна оферта.

- 34 Накрая, генезисът на член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007 също потвърждава буквалното тълкуване на тази разпоредба.
- 35 В това отношение, както подчертава австрийското правителство в писменото си становище, законодателят на Съюза не е възприел предложение на Комисията, представено в рамките на подготвителните работи във връзка с приемането на Регламент № 1370/2007, което е било за по-голямо отваряне за конкуренцията. Всъщност тази институция е предвиждала, по-специално за пряко възлаганите договори, други потенциали оператори да могат в шестмесечен срок от обявлението за предварително информиране да представят на компетентния орган като опция оферта, предлагаща по-добри резултати от получените преди това от оператора, на когото е била пряко възложена поръчката. Съгласно това предложение компетентният орган трябва да разглежда такива оферти и да предоставя мотивите си за приемане или отхвърляне (член 7, параграф 2 от измененото Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно действията от страна на държавите членки във връзка с изискванията за обществени услуги и възлагането на договори за обществени услуги в областта на пътническия превоз с железници, по пътища и по вътрешни водни пътища (СОМ(2002) 107 окончателен от 21 февруари 2002 г. (ОВ С 151 Е, 2002 г., стр. 146).
- 36 Законодателят на Съюза напротив се спира на редакция на член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007, в която изобщо не се споменава за каквото и да било задължение за сравнително оценяване на офертите, евентуално получени след публикуването, предвидено в посочения член 7, параграф 2.
- 37 Като се имат предвид всички изложени съображения, на поставените въпроси следва да се отговори, че член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че компетентните национални органи, които възнамеряват да възложат пряко договор за обществена услуга за пътнически превоз с железопътен транспорт, не са длъжни, от една страна, да публикуват или да предоставят на заинтересованите стопански субекти цялата необходима информация, за да бъдат те в състояние да изготвят достатъчно подробни оферти, които могат да бъдат подложени на сравнителна оценка, и от друга страна, да направят такава сравнителна оценка на всички евентуално получени след публикуването на тази информация оферти.

### **По съдебните разноски**

- 38 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

**Член 7, параграфи 2 и 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че компетентните национални органи, които възнамеряват да възложат пряко договор за обществена услуга за**



**пътнически превоз с железопътен транспорт, не са длъжни, от една страна, да публикуват или да предоставят на заинтересованите стопански субекти цялата необходима информация, за да бъдат те в състояние да изготвят достатъчно подробни оферти, които могат да бъдат подложени на сравнителна оценка, и от друга страна, да направят такава сравнителна оценка на всички евентуално получени след публикуването на тази информация оферти.**

Подписи