



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. RANTOS

представено на 5 октомври 2023 година<sup>1</sup>

**Дело С-390/22**

**Община Поморие**

**срещу**

**„АНХИАЛО АВТО“ ООД**

(Преюдициално запитване, отправено от Окръжен съд Бургас (България))

„Преюдициално запитване — Транспорт — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт — Член 4, параграф 1, буква б), подточка i) — Задължително съдържание на обществени поръчки за услуги и общи правила — Установяване на параметрите за изчисляване на компенсацията за обществена услуга предварително, по обективен и прозрачен начин — Предвидени в националната правна уредба допълнителни условия за плащането на тази компенсация — Препращане към общи правила за определянето на параметрите, въз основа на които се изчислява посочената компенсация“

### I. Въведение

1. Регламент (ЕО) № 1370/2007<sup>2</sup> установява общ режим за компенсациите за задължения за извършване на обществени услуги в областта на пътническия превоз с железопътен и автомобилен транспорт, като член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от него предвижда, че обществените поръчки за услуги и общите правила установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията за обществена услуга, ако има такава.

2. Съвместимо ли е с тази разпоредба да не се изплаща изцяло компенсацията, дължима на оператор на обществени услуги за изпълнението на задължение за извършване на обществена услуга, поради това че средствата за тази компенсация не са предвидени в закона за бюджета на тази държава и не са изплатени на съответния компетентен орган? Това е по същество основният въпрос, поставен от Окръжен съд Бургас (България).

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> Регламент 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). Съгласно член 12 от Регламент № 1370/2007 той е в сила от 3 декември 2009 г.

3. Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между община Поморие (България) и дружеството „АНХИАЛО АВТО“ ООД (наричано по-нататък „Анхиало“) по повод на предоставянето на дължима компенсация за извършване на обществена услуга съгласно договор за обществена поръчка за услуги, сключен за доставката на услуги за обществени автобусни превози на пътници.

4. Макар че в решение от 8 септември 2022 г., *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641), Съдът вече е тълкувал член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007, настоящото дело ще даде повод на Съда за първи път да се произнесе по възможността за държавите членки да въвеждат допълнителни спрямо предвидените в този регламент условия за плащането на компенсацията за обществена услуга.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

5. Член 1 от Регламент № 1370/2007 е озаглавен „Цел и приложно поле“ и параграф 1 от него гласи:

„Целта на настоящия регламент е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Общността, могат да действат компетентните органи в сферата на обществения пътнически превоз, за да гарантират предоставянето на услуги от общ интерес, които, наред с другото, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми.

За тази цел настоящият регламент установява условията, при които компетентните органи, когато налагат или договарят задължения за обществени услуги, компенсират операторите на обществени услуги за направените разходи и/или им предоставят изключителни права в замяна на изпълнението на задължения за обществени услуги“.

6. Член 2 от този регламент е озаглавен „Определения“ и предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[...]

б) „компетентен орган“ означава който и да е обществен орган или група от обществени органи на държава членка или държави членки, които имат право да участват в обществения пътнически превоз в определен географски район или който и да е орган, на който е предоставено такова право;

[...]

д) „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение;

[...]

- ж) „компенсация за обществена услуга“ означава каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период;
- з) „пряко възлагане“ означава възлагане на обществена поръчка за услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура;
- и) „обществена поръчка за услуги“ означава един или повече правно-задължителни акта, потвърждаващи споразумението между компетентния орган и оператор на обществени услуги за възлагане на последния на управлението и предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз при спазване на задълженията за извършване на обществена услуга. В зависимост от правото на държавите членки, договорът може също така да представлява решение, взето от компетентния орган:
- под формата на индивидуален нормативен или административен акт, или
  - съдържащо условия, съгласно които самият компетентен орган предоставя услугите или възлага предоставянето им на вътрешен оператор;

[...]

- а) „общо правило“ означава мярка, която се прилага без дискриминация към всички обществени услуги за пътнически превоз от един и същи вид в даден географски район, за който отговаря компетентен орган;

[...]“.

7. Член 3 от посочения регламент е озаглавен „Обществени поръчки за услуги и общи правила“ и параграфи 1 и 2 от него предвиждат:

„1. Когато компетентният орган реши да предостави на оператор по свой избор изключително право и/или компенсация от какъвто и да е характер в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, той прави това в рамките на обществена поръчка за услуги.

2. Чрез дерогация от параграф 1 задължения за извършване на обществени услуги, които целят установяване на максимални тарифи за всички пътници или някои категории пътници, могат да бъдат предмет и на общи правила. В съответствие с принципите, установени в членове 4 и 6 и в приложението, компетентният орган компенсира операторите на обществени услуги за нетния финансов ефект, положителен или отрицателен, върху извършените разходи и реализираните приходи вследствие спазването на тарифните задължения, установени с общи правила, по начин, който предотвратява свърхкомпенсиране. Това не засяга правото на компетентните органи да включват задължения за извършване на обществени услуги, свързани с установяване на максимални тарифи в обществени поръчки за услуги“.

8. Член 4 от същия регламент е озаглавен „Задължително съдържание на обществени поръчки за услуги и общи правила“ и параграф 1 от него гласи:

„Обществените поръчки за услуги и общите правила:

а) определят ясно задълженията за извършване на обществени услуги, с които операторът на обществени услуги трябва да се съобрази, и съответните географски райони;

б) установяват предварително, по обективен и прозрачен начин:

i) параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, ако има такава, и

ii) естеството и обема на каквито и да било предоставени изключителни права,

така че да се предотврати свърхкомпенсиране. При обществени поръчки за услуги, възложени в съответствие с член 5, параграфи 2, 4, 5 и 6, тези параметри се определят така, че да не е възможно изплащането на компенсация да надвиши сумата, необходима за покриване на нетния финансов ефект върху направените разходи и реализираните приходи при изпълнение на задълженията за обществени услуги, като се отчитат приходите от тази дейност, които остават в оператора, и разумната печалба;

в) определят механизмите за разпределение на разходите, свързани с предоставянето на услугите [...]“.

9. Член 5 от Регламент № 1370/2007 е озаглавен „Възлагане на обществени поръчки за услуги“ и гласи:

„1. Обществени поръчки за услуги се възлагат в съответствие с правилата, определени в настоящия регламент. [...]“

[...]

5. В случай на прекъсване на услугите или на непосредствен риск от такова прекъсване компетентният орган може да предприеме спешна мярка. Тази спешна мярка е във вид на пряко възлагане или формално съгласие за удължаване на обществена поръчка за услуги, или във вид на изискване за изпълнение на някои задължения за обществени услуги. Операторът на обществени услуги има право да обжалва решението за налагане на предоставянето на някои обществени услуги. Възлагането или удължаването на обществена поръчка за услуги чрез спешна мярка, или налагането на такава поръчка, не надвишават две години.

[...]“.

10. Член 6 от този регламент е озаглавен „Компенсация за обществени услуги“ и параграф 1 от него предвижда:

„Всяка компенсация, свързана с общо правило или обществена поръчка за услуги, се подчинява на разпоредбите на член 4, независимо от начина, по който е възложена поръчката. Всички компенсации, от какъвто и да е характер, във връзка с обществена

поръчка за услуги, възложена пряко в съответствие с член 5, параграфи 2, 4, 5 или 6 или във връзка с общо правило, са съобразени също и с разпоредбите на приложението“.

11. Приложението към посочения регламент (наричано по-нататък „приложението“) е озаглавено „Правила, приложими за компенсациите в случаите по член 6, параграф 1“, като точки 2 и 3 от него гласят:

„2. Компенсацията не може да надвишава сумата, съответстваща на нетния финансов ефект, който се равнява на сбора от последиците — положителни или отрицателни — от изпълнението на задължението за обществени услуги върху приходите и разходите на оператора на обществени услуги. Последиците се оценяват, като се сравни състоянието, при което задължението за извършване на обществени услуги е изпълнено, със състоянието, което би било налице при неизпълнение на това задължение. [...]

3. Изпълнението на задължението за извършване на обществени услуги може да даде отражение върху възможни транспортни дейности на оператор извън рамките на въпросното/ите задължение/я за обществени услуги. Следователно, за да се избегне свръхкомпенсиране или недостатъчно компенсиране, при изчисляване на нетния финансов ефект се вземат предвид финансови последици върху съответните мрежи на оператора, които имат количествено изражение“.

## **Б. Българското право**

### *1. Законът за автомобилните превози*

12. § 4, алинеи 1 и 3 от заключителните разпоредби на Закона за автомобилните превози<sup>3</sup> от 17 септември 1999 г. в приложимата му в главното производство редакция гласи:

„(1) Ежегодно в държавния бюджет на Република България се включват разходи за:

1. субсидиране на превоза на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони по предложение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията;
2. компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за пътуване, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници.

[...]

(3) Условието и редът за предоставяне на средствата по ал. 1, както и условията и редът за издаване на превозни документи за извършване на превозите на определени категории пътници, предвидени в нормативните актове, се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията“.

<sup>3</sup> ДВ, бр. 82 от 17 септември 1999 г.

## 2. Наредбата от 2005 г.

13. Член 1, алинея 1 от Наредба № 3 от 4 април 2005 г. за условията и реда за предоставяне на средства за субсидиране на превода на пътниците по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони<sup>4</sup> (наричана по-нататък „Наредбата от 2005 г.“) предвижда:

„С тази наредба се определят условията и редът за предоставяне на предвидените в централния бюджет субсидии за вътрешноградски пътнически превози и за междуселищни пътнически превози в слабонаселените планински и гранични райони в страната“.

## 3. Наредбата от 2015 г.

14. Член 1, алинеи 1 и 2 от Наредбата за условията и реда за предоставяне на средства за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за обществени пътнически превози по автомобилния транспорт, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници, за субсидиране на обществени пътнически превози по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони и за издаване на превозни документи за извършване на превозите<sup>5</sup> от 29 март 2015 г. (наричана по-нататък „Наредбата от 2015 г.“) гласи:

„(1) С тази наредба се определят условията и редът за предоставяне на предвидените в централния бюджет средства за компенсиране и субсидиране на превозвачите, изпълняващи задължения за извършване на обществени услуги за безплатни и по намалени цени пътнически превози и за вътрешноградски и междуселищни пътнически превози в слабонаселени планински и други райони в страната.

(2) Средствата по ал. 1 представляват компенсация за обществена услуга за извършен обществен пътнически превоз по смисъла на Регламент [№ 1370/2007] и се предоставят при спазване на условията и реда на същия регламент и действащата нормативна уредба в страната“.

15. Член 2, алинея 1 от тази наредба гласи:

„Средства по тази наредба се предоставят до размера, определен със Закона за държавния бюджет за съответната година“.

16. Съгласно член 3, алинеи 1 и 4 от посочената наредба:

„(1) Средствата по тази наредба се предоставят под формата на целеви трансфери от централния бюджет чрез Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА). За целта се залагат лимити на общини, които са спазили нормативно установения ред за възлагане на обществени пътнически превози съгласно Регламент № 1370/2007 и разпоредбите на Закона за обществените поръчки или Закона за концесиите, при спазване на принципите за публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

<sup>4</sup> ДВ, бр. 33 от 15 април 2005 г.

<sup>5</sup> ДВ, бр. 51 от 7 юли 2015 г.

[...]

(4) Кметовете на общините се разплащат с превозвачите съобразно фактически предоставените транспортни услуги“.

17. Член 55, алинеи 1 и 2 от същата наредба гласи:

„(1) Субсидии за пътнически превози се предоставят на превозвачите чрез бюджетите на общините до размер, който не превишава сумата, съответстваща на нетния финансов ефект от изпълнението на задължението за обществени услуги.

(2) Нетният финансов ефект се определя като резултат от разходите, извършени във връзка със задължението за извършване на обществена услуга, наложено от компетентен орган и съдържащо се в обществена поръчка за услуги и/или в общо правило, намалени с всякакви положителни финансови резултати, реализирани в рамките на мрежата, експлоатирана съгласно въпросното задължение за извършване на обществена услуга, намалени с тарифните приходи или всякакви други постъпления, реализирани при изпълнение на въпросното задължение за извършване на обществена услуга, увеличени с разумна печалба“.

18. Член 56 от Наредбата от 2015 г. предвижда:

„(1) Субсидии се предоставят само на превозвачи, с които съответната община има сключени договори, отговарящи на изискванията на Регламент № 1370/2007.

(2) С договорите се регламентират задължително следните условия:

1. параметрите, въз основа на които се изчислява субсидията;
2. естеството, обемът и обхватът на каквито и да било предоставени изключителни права, както и срокът на действие на договора;
3. механизмите за определяне на разходите, които са пряко свързани с предоставянето на услугите, като разходи за персонал, енергия, инфраструктурни такси, поддръжка и ремонт на превозни средства за обществения транспорт, подвижен състав и инсталации, необходими за извършване на услугите за пътнически превоз, както и на частта от непреките разходи, свързани с предоставянето на услугите;
4. механизмите за разпределяне на приходите от продажба на превозни документи, които или могат да останат в оператора на обществени услуги, или да бъдат изплатени на компетентния орган, или да бъдат поделени между тях;
5. размерът на разумната печалба;
6. задължението на кметовете на общините и на превозвачите да осъществяват ефективен контрол по редовността на пътниците по субсидирани линии във вътрешноградския и междуселищния транспорт.

[...]

(4) При неизпълнение от страна на превозвачите на условия по договорите кметовете на общините могат да намаляват размера на субсидиите, както и да преустановят тяхното предоставяне“.

### **III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

19. С решение от 14 август 2013 г. на областния управител на област Бургас (България) е дадено съгласие кметът на община Поморие да възложи за не повече от шест месеца извършването на обществени автобусни превози по изброени в решението маршрутни разписания, сред които и тези по автобусна линия гр. Поморие—гр. Каблешково и по градски линии № 1 и № 2 в Поморие. Договорът за обществена поръчка за услуга е трябвало да бъде сключен чрез пряко възлагане на основание член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007 като спешна мярка за преодоляване на прекъсването на обществената услуга за пътнически превоз по съответните маршрути поради изтичане на сключените преди това договори и прекратена в същото време процедура за ново възлагане на обществената услуга.

20. На 1 ноември 2013 г. въз основа на посоченото решение между община Поморие в качеството на компетентен орган и Анхиало като оператор на обществени услуги е сключен договор, с който на дружеството е възложено да извършва обществената услуга за пътнически превози по съответните автобусни линии (наричан по-нататък „разглежданият договор“). В член 2 от този договор е посочено, че същият е със срок до приключване на процедурата по реда на Закона за обществените поръчки от компетентния орган. Освен това в член 5 от договора е посочено, че компетентният орган се задължава да превежда на оператора, в срокове, определени от Министерство на финансите, средства, ако такива се полагат, за субсидиране съгласно действащото в страната законодателство и за компенсирание на безплатните пътувания и пътувания по намалени цени на определени категории правоимащи граждани съгласно приложимото в страната законодателство.

21. Установено е, че Анхиало е изпълнявало превозните услуги по разглеждания договор. На 15 януари 2019 г. този договор е прекратен след приключване на процедура, проведена по реда на Закона за обществените поръчки. Що се отнася до периода от 1 януари 2016 г. до 31 декември 2018 г., за който Анхиало претендира плащане на дължими съгласно разглеждания договор компенсации, община Поморие му е заплатила сумата от 3 690 лева (BGN) (около 1 886 евро към съответната дата), като това е и общият размер на средствата, определени и изплатени от централния бюджет на Република България на тази община за субсидии за вътрешноградски и междуселищни превози.

22. Тъй като оспорва размера на тази сума, Анхиало предявява иск пред Районен съд Поморие (България). Със съдебно-счетоводна експертиза е установен нетният финансов ефект за това дружество по смисъла на приложението и на член 55 от Наредбата от 2015 г. за периода 2016—2018 г., като той е приблизително 86 000 BGN (около 43 800 евро към съответната дата). От тази експертиза се установява и че организацията на счетоводната отчетност в дружеството позволява да се извършва прецизно разпределение на разходи и приходи по субсидирани и несубсидирани дейности в съответствие с изискванията на приложението. Пред посочения съд Анхиало предявява иск за част от дължимата неплатена сума, а именно 24 931,60 BGN (около 12 700 евро към съответната дата).



23. С решение от 8 ноември 2021 г. Районен съд Поморие уважава този иск. Той в частност приема, че целта на компенсацията за обществена услуга по смисъла на Регламент № 1370/2007 е да неутрализира отрицателния нетен финансов ефект, като възстанови разходите за обществения превозвач от предоставянето на обществената услуга, и че понеже разглежданият договор е бил сключен през 2013 г., община Поморие няма основание да твърди, че на Анхиало не се полага компенсация за обществена услуга, тъй като този договор не съдържа регламентираните задължителни условия, указани в член 56, алинея 2 от Наредбата от 2015 г. Всъщност според този съд предвид датата на приемане на наредбата предвидените в тази разпоредба изисквания за задължително посочване на параметрите, въз основа на които се изчислява субсидията, не биха могли да се отнасят до разглеждания договор, а след като Анхиало е извършвало обществената услуга за превоз, за която е сключен този договор, то има право на субсидия и компетентните органи са длъжни да го компенсират за обществената услуга в съответствие с Регламент № 1370/2007.

24. Община Поморие подава въззивна жалба срещу това решение пред Окръжен съд Бургас (България), запитващата юрисдикция, като твърди, че посочените в Наредбата от 2015 г. условия били предвидени и в Регламент № 1370/2007. Този регламент притежавал пряко действие от момента на приемането му, а именно 23 октомври 2007 г., поради което предвидените в член 4, параграф 1 от него изисквания били въведени още на тази дата, а липсата им в разглеждания договор сочела за неоснователност на субсидирането. Община Поморие се позовава и на член 5 от разглеждания договор, от който стига до извода, че задължението ѝ за превеждане на субсидии не е безусловно, а е поставено в зависимост от изпълнението на условията, предвидени в националната правна уредба. Затова не можело тя да отговаря за това, че поради липса на субсидиране от централния бюджет на държавата към нейния бюджет не е изплащала компенсация за обществена услуга на превозвачите. Тази община добавя, че не разполага със законово правомощие сама да определя размера на компенсациите и субсидиите, а само разпределя целево предоставените ѝ такива.

25. Пред запитващата юрисдикция Анхиало излага доводи, че член 56, алинея 2 от Наредбата от 2015 г. има материалноправен характер и като такава няма обратно действие. Следователно разглежданият договор не можел да се преценява с оглед на тази наредба. Регламент № 1370/2007 уреждал неотменимо право на оператора на обществени услуги да получи компенсация за обществена услуга, и не съдържал изрични забрани да се изплаща тази компенсация, ако договорът за обществена поръчка за услуги формално не отговаря на предвидените в Регламента изисквания. Целта на посочения регламент била да гарантира прозрачност на механизма на формиране на компенсацията за обществена услуга и недопускане на свръхкомпенсация, а не да лиши превозвачите от полагащата им се такава. Анхиало подчертава също, че съгласно заключенията на съдебно-икономическата експертиза то е изпълнило всички изисквания, предвидени в Регламент № 1370/2007 и в Наредбата от 2015 г. относно компенсацията за обществена услуга. Според това дружество предвид член 3, алинея 1 от тази наредба отпускането на субсидии от централния бюджет на държавата зависи единствено от съответната община и от това дали тя е спазила нормативните изисквания при възлагането на обществените поръчки за услуги. Ето защо община Поморие, която следвало да осигури обществения превоз на своята територия, дължала винаги пълна компенсация на заинтересования оператор на обществени услуги, независимо от това дали е отпусната субсидия, или не.

26. Запитващата юрисдикция посочва, че Наредбата от 2015 г. е приета на основание на Закона за автомобилните превози, и по-специално § 4, алинея 1 от заключителните му разпоредби, и че в член 2, алинея 1 от тази наредба е предвидено, че средства се предоставят до размера, определен със закона за държавния бюджет за съответната година. Тази юрисдикция добавя, че в същото време в член 56, алинея 1 от посочената наредба е предвидено, че субсидии се предоставят само на оператори на обществени услуги, с които съответната община има сключени договори, отговарящи на изискванията на Регламент № 1370/2007, и че в следващите алинеи на член 56 са предвидени допълнителни изисквания към съдържанието на сключваните с операторите договори. Разпоредбите на националното право, така както се тълкуват от компетентните национални органи, предвиждат следните изисквания във връзка с плащането на компенсацията за обществена услуга: тази компенсация да е предвидена със закона за държавния бюджет за съответната година и да е предоставена на компетентния орган. В противен случай последният не би могъл да изплати правомерно тази компенсация на оператора на обществени услуги, въпреки че е налице реално изпълнение на договора за обществена поръчка за услуга.

27. Същевременно в Регламент № 1370/2007, и по-специално в член 6, параграф 1 от него, липсват подобни изисквания и ограничения по отношение на изплащането на компенсациите за обществена услуга. Затова запитващата юрисдикция иска да установи дали този регламент допуска държава членка да въвежда чрез национален закон или вътрешни правила допълнителни изисквания и ограничения по отношение на плащането на компенсация на превозвача за изпълнението на задължение за обществена услуга.

28. Освен това в разглеждания договор не са определени параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията за обществена услуга, а по този въпрос се препраща към националната правна уредба. Тъй като в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 се говори за „обществените поръчки за услуги и общите правила“, според запитващата юрисдикция използването на съюза „и“ би могло да се тълкува в смисъл, че е достатъчно параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, да са определени в общи правила, а именно приетите в Наредбата от 2015 г. и преди това в Наредбата от 2005 г. Другото възможно тълкуване според нея е, че е задължително тези параметри да са предвидени не само в общи правила, но и в сключения между страните договор за обществена поръчка за услуги по смисъла на този регламент.

29. При тези условия Окръжен съд Бургас решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Допускат ли разпоредбите на Регламент [№ 1370/2007] държава членка да въвежда чрез национален закон или вътрешни правила допълнителни изисквания и ограничения по отношение на плащането на компенсация на превозвача за изпълнението на задължение за обществена услуга, които не са предвидени в посочения регламент?
- 2) Дали чл. 4, параграф 1, буква „б“, подточка i) от Регламент [№ 1370/2007] допуска изплащане на компенсация на превозвача за изпълнение на задължение за обществена услуга, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени предварително в обществена поръчка за услуги, но са установени предварително в общи правила, както и в случай че нетният финансов ефект или размерът на дължимата компенсация е определян в съответствие с механизма, предвиден в [този регламент]?”.

30. Писмени становища представят община Поморие, българското правителство и Европейската комисия. Българското правителство и Комисията представят и устни становища в съдебното заседание от 21 юни 2023 г.

#### IV. Анализ

##### *А. По първия преюдициален въпрос*

31. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да приеме разпоредби, съгласно които компенсацията за обществена услуга по смисъла на този регламент може да бъде предоставена на оператора на обществени услуги само ако средствата за тази компенсация са били предвидени в закона за бюджета на тази държава за съответната година и са били изплатени на компетентния орган.

32. В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 288, втора алинея ДФЕС регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Ето защо с оглед на самото естество на регламентите и тяхната функция в системата от източници на правото на Съюза разпоредбите на регламентите по общо правило имат непосредствено действие в националните правни системи, без да е необходимо националните власти да приемат мерки за прилагането им. Доколкото се изисква с оглед на прилагането на определени разпоредби от даден регламент, държавите членки могат да приемат мерки за неговото прилагане, ако не създават пречка за пряката му приложимост, не прикриват неговото естество на акт на правото на Съюза и ако уточнят, че упражняват предоставената им с посочения регламент свобода на преценка, спазвайки неговите разпоредби<sup>6</sup>.

33. В това отношение на въпроса дали относимите разпоредби от съответния регламент забраняват, налагат или разрешават на държавите членки да приемат определени мерки за прилагане, и по-специално в последната хипотеза — дали съответната мярка попада в рамките на признатата на всяка държава членка свобода на преценка, следва да се отговори въз основа на същите разпоредби, тълкувани в светлината на целите на този регламент. Необходимо е също така да се припомни, че всяка разпоредба от правото на Съюза, която отговаря на необходимите условия, за да породи директен ефект, е задължителна за всички органи в държавите членки, т.е. не само за националните юрисдикции, но също и за всички административни органи, в това число и за органите на местно самоуправление, и тези органи са длъжни да я прилагат<sup>7</sup>.

34. Колкото до относимите в случая разпоредби на Регламент № 1370/2007, следва да се посочи, че съгласно член 1, параграф 1 от този регламент неговата цел е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Съюза, могат да действат компетентните органи в сферата на обществения пътнически превоз, за да гарантират предоставянето на услуги от общ интерес, които, наред с другото, да са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми, и че за тази цел посоченият регламент установява условията, при които компетентните органи, когато налагат или договарят

<sup>6</sup> Вж. решение от 22 януари 2020 г., *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

<sup>7</sup> Вж. решение от 22 януари 2020 г., *Ursa Major Services* (C-814/18, EU:C:2020:27, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

задължения за обществени услуги, компенсират операторите на обществени услуги за направените разходи и/или им предоставят изключителни права в замяна на изпълнението на задължения за обществени услуги.

35. Следователно Регламент № 1370/2007 урежда предоставянето в полза на обществените оператори на „компенсация за обществена услуга“, определена в член 2, буква ж) от този регламент като каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период. Както е уточнено в съображение 34 от посочения регламент, „[к]омпенсацията за обществени услуги може да се окаже необходима в сектора на вътрешния превоз на пътници, така че предприятията, които носят отговорност за обществените услуги, да могат да извършват дейност въз основа на принципи и при условия, които им позволяват да осъществяват задачите си“.

36. Освен това член 3, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 гласи, че когато компетентният орган реши да предостави на оператор по свой избор изключително право и/или компенсация от какъвто и да е характер в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, той прави това в рамките на обществена поръчка за услуги. В член 4, параграф 1 от същия регламент се уточнява, че обществените поръчки за услуги и общите правила: а) определят ясно задълженията за извършване на обществени услуги, с които операторът на обществени услуги трябва да се съобрази, и съответните географски райони; б) установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, i) параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, ако има такава, и ii) естеството и обема на каквито и да било предоставени изключителни права, така че да се предотврати свръхкомпенсиране, и в) определят механизмите за разпределение на разходите, свързани с предоставянето на услугите.

37. В това отношение за член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 Съдът е приел, че що се отнася до израза „ако има такава“, от контекста, в който се вписва тази разпоредба, е видно, че посоченият израз изразява възможността за компетентните органи, предвидена в член 1, параграф 1, втора алинея и в член 3, параграф 1 от този регламент, да изберат в рамките на обществена поръчка за услуги да предоставят на операторите, в допълнение или вместо изключителни права, компенсация в замяна на изпълнението на задължения за обществена услуга<sup>8</sup>.

38. Освен това съгласно член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007 компетентният орган може да предприема спешни мерки, а те може да са във вид на „пряко възлагане“, което в член 2, буква з) от този регламент е определено като възлагане на обществена поръчка за услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура. В този случай посоченият регламент предвижда допълнителни изисквания във връзка с компенсацията за обществена услуга<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Вж. решение от 8 септември 2022 г., Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:641, т. 73 и 74).

<sup>9</sup> В това отношение съображение 27 от Регламент № 1370/2007 гласи, че когато компетентен орган планира да възложи обществена поръчка за услуги без конкурентна тръжна процедура, той следва да спазва също подробни правила, които гарантират, че сумата на компенсацията е подходяща и изразява стремеж към ефективност и качество на услугата. Освен това съгласно съображение 30 от Регламента пряко възложените обществени поръчки за услуги следва да са предмет на по-голяма прозрачност.

39. Всъщност, от една страна, член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 гласи, че при обществени поръчки за услуги, възложени в съответствие по-специално с член 5, параграф 5 от този регламент, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, ако има такава, се определят така, че да не е възможно изплащането на компенсация да надвиши сумата, необходима за покриване на нетния финансов ефект върху направените разходи и реализираните приходи при изпълнение на задълженията за обществени услуги, като се отчитат приходите от тази дейност, които остават в оператора, и разумната печалба.

40. От друга страна, член 6, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 гласи, че всяка компенсация, свързана с общо правило или обществена поръчка за услуги, се подчинява на разпоредбите на член 4, независимо от начина, по който е възложена поръчката, и че всички компенсации, от какъвто и да е характер, във връзка с обществена поръчка за услуги, възложена пряко в съответствие по-специално с член 5, параграф 5, или във връзка с общо правило са съобразени също и с разпоредбите на приложението. В точка 2 от въпросното приложение се посочва, че „[к]омпенсацията не може да надвишава сумата, съответстваща на нетния финансов ефект, който се равнява на сбора от последиците — положителни или отрицателни — от изпълнението на задължението за обществени услуги върху приходите и разходите на оператора на обществени услуги“. В точка 3 от това приложение се уточнява, че „[и]зпълнението на задължението за извършване на обществени услуги може да даде отражение върху възможни транспортни дейности на оператор извън рамките на въпросното/ите задължение/я за обществени услуги“ и че „[с]ледователно, за да се избегне свръхкомпенсиране или недостатъчно компенсиране, при изчисляване на нетния финансов ефект се вземат предвид финансови последици върху съответните мрежи на оператора, които имат количествено изражение“.

41. Така от текста на относимите разпоредби на Регламент № 1370/2007 следва, че що се отнася до компенсацията за обществена услуга, целта на Регламента е преди всичко да предотврати свръхкомпенсиране в полза на оператора на обществени услуги<sup>10</sup>, което би довело до неоснователното му обогатяване. Следва да се отбележи, че делото в главното производство се отнася не до случай на свръхкомпенсиране, а обратно, до случай на недостатъчно компенсиране, който също е посочен в точка 3 от приложението и при който операторът е длъжен да спазва задълженията си за извършване на обществена услуга в съответствие с договора за обществена поръчка за услуга, без в замяна на това да получава възнаграждение. За да се избегнат тези два вида случаи, обществената поръчка за услуги трябва да съдържа параметрите за изчисляване на компенсацията за обществена услуга, които трябва да се установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, а освен това при обществените поръчки, предмет на пряко възлагане, размерът на компенсацията трябва да се определя с оглед на нетния финансов ефект върху оператора на обществени услуги. От тези разпоредби следва също, че както е посочил Съдът, Регламент № 1370/2007 задължава компетентните органи да компенсират финансовите тежести, произтичащи от задълженията за изпълнение на обществена услуга<sup>11</sup>.

42. В настоящия случай от акта за преюдициално запитване е видно, че Анхиало и община Поморие са сключили разглеждания договор чрез пряко възлагане съгласно член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007. Безспорно е също така, че това дружество е

<sup>10</sup> В този смисъл съображение 27 от Регламент № 1370/2007 гласи също, че предоставената от компетентните органи компенсация за покриване на разходите, произтичащи от изпълнение на задълженията за обществени услуги, следва да се изчислява така, че да не допуска свръхкомпенсиране.

<sup>11</sup> Вж. решение от 8 септември 2022 г., Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:641, т. 71).

изпълнило задълженията за обществена услуга по договора. Общината обаче не му изплаща пълния размер на полагащата му се компенсация за обществена услуга, така както е определен със съдебна експертиза. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че разпоредбите на националното право, така както се тълкуват от компетентните национални органи, предвиждат изисквания във връзка с плащането на компенсацията за обществена услуга, съгласно които тази компенсация трябва да е предвидена със закона за държавния бюджет за съответната година и да е предоставена на компетентния орган. В настоящия случай обаче за разглеждания период община Поморие е изплатила на Анхиало само сума в размер на 3 690 BGN (около 1 886 евро към съответната дата)<sup>12</sup>, което съответства на общия размер на средствата, които са определени и изплатени от централния бюджет на Република България на тази община за субсидии за вътрешноградски и междуселищни превози<sup>13</sup>.

43. Ето защо в случай като разглеждания в главното производство следва да се констатира, от една страна, че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията за обществена услуга, не са установени предварително по обективен и прозрачен начин. Всъщност тази сума зависи от отпуснатите от държавния бюджет средства, които могат да се различават през отделните години, и според критерии, които не са свързани с изпълнението на договора за обществена поръчка, сключен от оператора на обществени услуги. Както обаче се посочва в съображение 9 от Регламент № 1370/2007, за да се гарантира прилагането на принципите на прозрачност, еднакво третиране на конкуриращите се оператори и пропорционалност, при предоставяне на компенсация или изключителни права е изключително важно в обществената поръчка за услуги между компетентния орган и избрания оператор на обществена услуга да се определят естеството на задълженията, свързани с обществената услуга, и договореното възнаграждение.

44. От друга страна, що се отнася по-специално до обществените поръчки за услуги, които са били предмет на пряко възлагане, условието средствата да бъдат определени и изплатени от централния бюджет, за да бъде предоставена компенсация за обществена услуга на оператора, не отчита нетния финансов ефект върху направените разходи и реализираните приходи при изпълнението на задължението за обществена услуга, както се изисква в член 6, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 и в приложението. Обществената поръчка за услуги обаче не може да доведе до ограничаване на компенсацията за обществена услуга — чиято логика е „възмездна“<sup>14</sup> — до сумата, предоставена на компетентния орган от държавния бюджет, щом това задължение е било определено с договор.

45. Ще добавя, както отбелязват българското правителство и Комисията, че ако бюджетните ѝ възможности не го позволяват, държавата членка може да реши за в бъдеще да ограничи възлагането на обществени поръчки или дори да не сключва договори за обществени поръчки за услуги. За сметка на това за минал период, когато договорът е изпълнен от оператора на обществени услуги, както е в главното производство, според мен е очевидно, че той има право на компенсация за обществена услуга в замяна на обвързвалите го задължения за извършване на обществена услуга в съответствие с

<sup>12</sup> В съдебното заседание не беше оспорено обстоятелството, че в случая неизплащането на пълния размер на дължимата компенсация за обществена услуга е окончателно.

<sup>13</sup> В писменото си становище българското правителство изтъква, че при недостиг на средствата за субсидии, които са ѝ разпределени от централния бюджет, съответната община би могла да преодолее недостига със средства от общинския бюджет. Тъй като обаче тази хипотеза не е предмет на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси, тук няма да бъде разглеждана по-подробно.

<sup>14</sup> Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona по дело Lux Express Estonia (C-614/20, EU:C:2022:180, т. 39—42).

Регламент № 1370/2007. Извън прилагането на този регламент следва да се припомни, че принципът на правна сигурност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо<sup>15</sup>.

46. Освен това, общо погледнато, съгласно член 2, буква д) от Регламента „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение. Ако няма адекватна компенсация за обществената услуга, нито един оператор не би бил склонен да предоставя такива услуги от общ интерес. Когато обаче изплащането на компенсация за дадена обществена услуга е обвързано с изплащането на отпусната от държавата членка субсидия в полза на компетентния орган при условия като обсъжданите в главното производство, подобен подход би могъл да доведе до некомпенсиране или недостатъчно компенсиране, а това може да застраши самото съществуване на обществените поръчки за услуги и свързаните с тях задължения за извършване на обществена услуга.

47. При тези условия с оглед на съдебната практика, цитирана в точки 32 и 33 от настоящото заключение, следва да се констатира, че разглежданата национална правна уредба не попада в рамките на признатата на всяка държава членка свобода на преценка при приемането на мерки за прилагане на даден регламент, в случая — на Регламент № 1370/2007 във връзка с определянето на компенсацията за обществена услуга, на която има право операторът на обществени услуги.

48. По изложените съображения предлагам на първия въпрос да се отговори, че Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да приеме разпоредби, съгласно които компенсацията за обществена услуга по смисъла на този регламент може да бъде предоставена на оператора на обществени услуги само ако средствата за това са били предвидени в закона за бюджета на тази държава за съответната година и са били изплатени на компетентния орган.

### ***Б. По втория преюдициален въпрос***

49. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска изплащане на компенсация за обществена услуга на оператор на обществени услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в обществена поръчка за услуги, но са установени предварително в общи правила, които определят размера на посочената компенсация в съответствие с разпоредбите на този регламент.

50. В самото начало следва да се отбележи, че член 2, буква л) от Регламент № 1370/2007 определя „общото правило“ като мярка, която се прилага без дискриминация към всички обществени услуги за пътнически превоз от един и същи вид в даден географски район, за който отговаря компетентен орган.

<sup>15</sup> Вж. решение от 27 април 2023 г., ВВАЕВ (Размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст) (С-681/21, ЕУ:С:2023:349, т. 51 и цитираната съдебна практика).

51. За да се даде отговор на поставения въпрос, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, за да се тълкува определена разпоредба от правото на Съюза, трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ, както и целите на правната уредба, от която тя е част<sup>16</sup>.

52. На първо място, що се отнася до *текста* на член 4, параграф 1, буква б), подточка и) от Регламент № 1370/2007, тази разпоредба гласи, че обществените поръчки за услуги „и“ общите правила установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията за обществена услуга, ако има такава, така че да се предотврати свръхкомпенсиране. Според мен е ясно, че с употребата на съюза „и“ законодателят на Съюза е искал да включи „общите правила“ сред елементите, които позволяват да се определи размерът на компенсацията. С други думи, текстът на посочената разпоредба не изисква всички параметри за изчисляване на компенсацията за обществена услуга да са определени в един и същ документ, а изисква единствено тези параметри да са определени предварително, по обективен и прозрачен начин.

53. На второ място, що се отнася до *контекста* на член 4, параграф 1, буква б), подточка и) от Регламент № 1370/2007, следва да се отбележи, че член 2, буква и) от този регламент определя „обществената поръчка за услуги“ като един или повече правно-задължителни акта, потвърждаващи споразумението между компетентния орган и оператор на обществени услуги за възлагане на последния на управлението и предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз при спазване на задълженията за извършване на обществена услуга. Освен това тази разпоредба гласи, че в зависимост от правото на държавите членки договорът за тази поръчка може също така да представлява решение, взето от компетентния орган под формата на индивидуален *нормативен или административен* акт или съдържащо условия, съгласно които самият компетентен орган предоставя услугите или възлага предоставянето им на вътрешен оператор. В този смисъл съображение 9 от Регламента гласи, че формата или наименованието на договора може да се различават в зависимост от правните системи на държавите членки.

54. Така предвид различията между правните системи на държавите членки законодателят на Съюза е решил да даде на понятието „обществена поръчка за услуги“ по смисъла на Регламент № 1370/2007 широко и гъвкаво значение<sup>17</sup>, включващо актове с договорен характер, но също и други видове актове от различно естество<sup>18</sup>, като е признал за такава и комбинацията от общ правен акт за възлагане на извършването на услуги и административен акт, който определя подробно изискванията относно услугите, които трябва да бъдат предоставени, както и метода за изчисляване на компенсацията, който следва да се приложи<sup>19</sup>. Следователно този контекст потвърждава тълкуването, че параметрите за изчисляване на компенсацията за обществена услуга може да се определят

<sup>16</sup> Решение от 4 май 2023 г., Bundesrepublik Deutschland (Електронна пощенска кутия на съда) (C-60/22, EU:C:2023:373, т. 49 и цитираната съдебна практика).

<sup>17</sup> Вж. в правната доктрина *Vieu*, P. À propos de l'intégration de l'Europe des transports. Observations sur l'interprétation et l'application de la norme européenne: le cas du règlement OSP. — RTD eur., 2010, No. 2, 297—331 (p. 320).

<sup>18</sup> Вж. в правната доктрина *Franco Escobar S. E.* Las compensaciones económicas por obligaciones de servicio público en el transporte regular de viajeros por carretera. — Financiación de las obligaciones de servicio público: ayudas públicas a las telecomunicaciones, televisión, correos y transporte aéreo, marítimo y terrestre, Tirant lo Blanch, 2009, Madrid, 201—230 (p. 211).

<sup>19</sup> Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент № 1370/2007 (ОВ С 92, 2014 г., стр. 1), по-специално точка 2.2.1.



чрез препращане към общи правила от нормативно или административно естество, стига тези правила да установяват посочените параметри предварително и по обективен и прозрачен начин.

55. На трето място, що се отнася до *целите* на Регламент № 1370/2007, както следва от съображения 9 и 30 от него, целта за прозрачност има особено значение при установяването на параметрите за изчисляване на компенсацията за обществена услуга. За постигането на тази цел обаче не се явява необходимо всички параметри за изчисляване на компенсацията за обществена услуга да се съдържат в договора, сключван между компетентния орган и оператора на обществени услуги. Всъщност, след като общите правила във връзка с параметрите за изчисляване на компенсацията са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, както изисква член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от този регламент, и отговарят на условията, предвидени в приложението, операторът на обществени услуги може да определи размера на компенсацията, която има възможност да получи. Освен това при прилагането на тази разпоредба въпросните общи правила трябва да са лесно достъпни за заинтересованите оператори. Това изискване е изпълнено в частност когато правилата са обнародвани в държавния вестник на съответната държава членка.

56. Ето защо предлагам на втория въпрос да се отговори, че член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска изплащане на компенсация за обществена услуга на оператор на обществени услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в обществена поръчка за услуги, но са установени предварително по обективен и прозрачен начин в общи правила, които определят размера на посочената компенсация в съответствие с разпоредбите на този регламент.

## V. Заключение

57. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Окръжен съд Бургас (България), както следва:

„1) 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

не допуска държава членка да приеме разпоредби, съгласно които компенсацията за обществена услуга по смисъла на този регламент може да бъде предоставена на оператора на обществени услуги само ако средствата за тази компенсация са били предвидени в закона за бюджета на тази държава за съответната година и са били изплатени на компетентния орган.

2) Член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007

трябва да се тълкува в смисъл че

допуска изплащане на компенсация на оператор на обществени услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в обществена поръчка за услуги, но са установени предварително по обективен и прозрачен начин в общи правила, които определят размера на посочената компенсация в съответствие с разпоредбите на този регламент“.