



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

25 януари 2024 година\*

„Преюдициално запитване — Транспорт — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт — Обществени поръчки за услуги — Задължения за обществена услуга — Компенсация за обществена услуга — Член 4, параграф 1, буква б) — Задължително съдържание на обществени поръчки за услуги — Параметри за изчисляване на компенсацията за обществена услуга — Предварително, обективно и прозрачно установяване на параметрите — Липса на конкурентна тръжна процедура — Прилагане на правилата за изчисляване на компенсацията, съдържащи се в приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Предвидени в националната правна уредба условия за изплащането на компенсацията — Определяне на сумата на компенсацията в закона за държавния бюджет за съответната година и изплащане на тази сума на компетентния национален орган — Определяне на параметрите за изчисляване на компенсацията чрез препращане към общи правила“

По дело C-390/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Окръжен съд Бургас (България) с акт от 7 юни 2022 г., постъпил в Съда на 14 юни 2022 г., в рамките на производство по дело

**Община Поморие**

срещу

**„АНХИАЛО АВТО“ ООД,**

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan (докладчик), председател на състава, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis и D. Gratsias, съдии,

генерален адвокат: А. Rantos,

секретар: Р. Стефанова-Камишева, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 юни 2023 г.,

\* Език на производството: български.

като има предвид становищата, представени:

- за община Поморие, от Ю. Бошнаков, адвокат,
- за българското правителство, от Цв. Митова и Л. Захариева, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от Р. Messina, Е. Русева и Ф. Tomat, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 октомври 2023 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на разпоредбите на 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), и в частност на член 4, параграф 1, буква б) от него.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между община Поморие (България) и „АНХИАЛО АВТО“ ООД (наричано по-нататък „Анхиало“) — транспортно дружество, на което е възложено извършването на обществена услуга, относно дължимата от тази община компенсация за разходите, направени при изпълнението на задълженията за обществен автобусен превоз на пътници.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Съгласно съображения 9, 27 и 30 от Регламент № 1370/2007:  
„(9) [...] 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. Формата или наименованието на договора може да се различават в зависимост от правните системи на държавите членки.

[...]

(27) 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. 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.

[...]

(30) Пряко възложените обществени поръчки за услуги следва да са предмет на по-голяма прозрачност“.

4 В член 1 от Регламент 1370/2007 със заглавие „Цел и приложно поле“ параграф 1 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“.

5 Член 2 от този регламент със заглавие „Определения“ предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[...]

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;

[...]

л) „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;

[...]“.

6 В член 3 от посочения регламент със заглавие „Обществени поръчки за услуги и общи правила“ параграф 1 гласи:

„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“.

7 В член 4 от Регламент 1370/2007 със заглавие „Задължително съдържание на обществени поръчки за услуги и общи правила“, параграф 1 предвижда:

„Обществените поръчки за услуги и общите правила:

[...]

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. 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;

[...]“.

8 В член 5 от този регламент със заглавие „Възлагане на обществени поръчки за услуги“ параграф 5 гласи:

„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. [...]“.

9 В член 6 от посочения регламент със заглавие „Компенсация за обществени услуги“ параграф 1 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“.

- 10 Текстът на точка 2 от приложението към Регламент № 1370/2007, озаглавено „Правила, приложими за компенсациите в случаите по член 6, параграф 1“, е:

„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. С оглед изчисляване на нетния финансов ефект компетентният орган се ръководи от следната схема:

Разходи, извършени във връзка със задължението за извършване на обществени услуги или група задължения за извършване на обществени услуги, наложени от компетентния/те орган/и и съдържани се в обществена поръчка за услуги и/или в общо правило,

минус всякакви положителни финансови резултати, реализирани в рамките на мрежата, експлоатирана съгласно въпросното/ите задължение/я за извършване на обществени услуги,

минус тарифните приходи или всякакви други постъпления, реализирани при изпълнение на въпросното/ите задължение/я за извършване на обществени услуги,

плюс разумна печалба,

равно на нетен финансов ефект“.

### ***Българското право***

#### *Закон за автомобилните превози*

- 11 § 4, алинеи 1 и 3 от заключителните разпоредби на Закона за автомобилните превози (ДВ, бр. 82 от 17 септември 1999 г.), в приложимата му към спора 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“.

*Наредба № 3 от 4 април 2005 г.*

- 12 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 (ДВ, бр. 33 от 15 април 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 слабораселените планински и гранични райони в страната“.

*Наредбата от 2015 г.*

- 13 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 (ДВ, бр. 51 от 7 юли 2015 г.) от 29 март 2015 г., в приложимата ѝ към фактите в главното производство редакция (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 слабораселени 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“.

- 14 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“.

- 15 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.

[...]

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

16 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“.

17 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 неперките 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“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 18 С решение от 14 август 2013 г. областният управител на област Бургас (България) разрешава кметът на община Поморие да сключи договор, с който да възложи пряко по смисъла на член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007 за не повече от шест месеца извършването на обществена услуга за автобусен пътнически превоз по определени линии. Със сключването на такъв договор е трябвало да се преодолее 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.
- 19 На 1 ноември 2013 г. въз основа на посоченото решение между община Поморие в качеството на компетентен местен орган и Анхиало като оператор на обществени услуги е сключен договор, с който на дружеството е възложено да извършва обществената услуга за пътнически превоз по съответните линии (наричан по-нататък „процесният договор“). Съгласно член 2 от този договор същият е със срок до приключване на процедурата за възлагане на обществени поръчки, предвидена в Закона за обществените поръчки. Освен това в член 5 от договора е посочено, че компетентният местен 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 компенсиране на безплатните пътувания и пътувания по намалени цени на определени категории правоимащи граждани съгласно това законодателство.
- 20 На 15 януари 2019 г. процесният договор е прекратен след приключване на процедура по реда на Закона за обществените поръчки. Тъй като е изпълнявало превозните услуги по този договор (което е безспорно между страните), Анхиало претендира за периода от 1 януари 2016 г. до 31 декември 2018 г. плащане от община Поморие на дължими съгласно договора компенсации. Община Поморие му е заплатила сумата от 3 690 лева (BGN) (около 1 886 евро), като това е и общият размер на средствата, определени и изплатени от централния бюджет на Република България на тази община като субсидии за вътрешноградски и междуселищни превози.
- 21 Тъй като оспорва размера на тази сума, Анхиало сезира Районен съд Поморие (България). Със съдебно-счетоводна експертиза е установен нетният финансов ефект за това дружество по смисъла на разпоредбите на приложението към Регламент № 1370/2007 и на член 55 от Наредбата от 2015 г. за процесния период. Съгласно тази експертиза нетният финансов ефект за това дружество от изпълнението на задължението за обществена услуга е приблизително 86 000 BGN (около 43 800 евро) Пред посочения съд Анхиало предявява иск за част от дължимата неплатена сума, а именно 24 931,60 BGN (около 12 700 евро).
- 22 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 коригира отрицателния нетен финансов ефект за оператора от предоставянето на обществената услуга. Преценява, че понеже процесният договор е бил сключен на 1 ноември 2013 г., тоест преди приемането на Наредбата от 2015 г., община



Поморие няма основание да твърди, че на Анхиало не се полага компенсация за обществена услуга, тъй като този договор не съдържа регламентирани задължителни условия, указани в член 56, алинея 2 от тази наредба.

- 23 Община Поморие подава въззивна жалба срещу това решение пред Окръжен съд Бургас (България), запитващата юрисдикция. Твърди, че Регламент № 1370/2007 има пряко действие от момента на приемането му, а именно 23 октомври 2007 г., поради което предвидените в член 4, параграф 1 от него изисквания са въведени още на тази дата, а липсата им в процесния договор сочи за неоснователност на субсидирането. От член 5 от процесния договор община Поморие 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, при липсата на субсидиране от централния бюджет на държавата към нейния бюджет, тя да отговаря за това, че не е изплащала на превозвачите компенсация за обществена услуга. Накрая, общината поддържа, че самата тя не може да определя размера на компенсациите и субсидиите, а може само да разпределя целево предоставените ѝ суми.
- 24 Анхиало изтъква пред запитващата юрисдикция, че съгласно заключенията на съдебно-икономическата експертиза то е изпълнило всички изисквания, предвидени в Регламент № 1370/2007 и в Наредбата от 2015 г. Според него е неоснователно възражението, че държавата носи отговорност за изплащането на субсидии на общината. Смята, че съгласно член 3, алинея 1 от тази наредба отговорността за съответствие на договорите по възлагане на обществен превоз с Регламент № 1370/2007 е изцяло на общините. Отпускането на субсидии от централния бюджет на държавата съответно зависело 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 му е отпусната субсидия, или не.
- 25 Запитващата юрисдикция посочва, че Наредбата от 2015 г. е приета на основание на Закона за автомобилните превози, в приложимата му към спора в главното производство редакция, 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. Тя отбелязва освен това, че 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, предвидени в Регламент № 1370/2007. Разпоредбите на националното право се тълкуват от компетентните органи в смисъл, че изискват във връзка с плащането на компенсацията за обществена услуга тази компенсация да е предвидена с въпросния закон и да е предоставена на компетентния орган. Същевременно според запитващата юрисдикция в Регламент № 1370/2007, и по-специално в член 6, параграф 1, липсва подобно изискване по отношение на изплащането на компенсацията за обществена услуга.
- 26 Затова запитващата юрисдикция иска да установи дали този регламент допуска държава членка да предвижда допълнителни изисквания и ограничения по отношение на изплащането на компенсация на превозвача за изпълнението от негова страна на задължение за обществена услуга.

- 27 Тя посочва, че освен това в процесния 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 член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 предвижда, че „обществените поръчки за услуги и общите правила“ установяват тези параметри, 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 Наредба № 3 от 4 април 2005 г. Друго възможно тълкуване според нея е да се приеме, че е задължително тези параметри да са предвидени не само в общи правила, но и в сключения договор за обществена поръчка за услуги по смисъла на този регламент.
- 28 При тези обстоятелства 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]?“.

### ***По първия въпрос***

- 29 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компенсацията, изплащана от компетентния орган на оператора на обществени услуги във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, може да се предостави на този оператор само ако средствата за тази компенсация са били предвидени в закона за бюджета на тази държава членка за съответната година и са били изплатени на този орган.
- 30 Следва да се припомни, че съгласно член 1, параграф 1, първа алинея от Регламент № 1370/2007 целта на този регламент 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, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми.

- 31 За тази цел посоченият регламент определя в споменатия член 1, параграф 1 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.
- 32 Следователно Регламент № 1370/2007 съдържа специални правила, предвиждащи механизми за намеса в общите режими на обществените поръчки, които имат за цел да създадат правна рамка за компенсация и/или изключителни права за разходите, направени при изпълнението на задълженията за обществена услуга (решение от 21 декември 2023 г., DOBELES AUTOBUSU PARKS и др., C-421/22, EU:C:2023:1028, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 33 Сред разпоредбите, формиращи тази правна рамка, член 3, параграф 1 от този регламент предвижда, че когато компетентният орган на държава членка 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, като с тази разпоредба по този начин се установява принципът, че задълженията за извършване на обществена услуга и свързаните с тях компенсации трябва да бъдат установени в рамките на такава поръчка (решение от 21 декември 2023 г., DOBELES AUTOBUSU PARKS и др., C-421/22, EU:C:2023:1028, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 34 От изричния текст на член 6, параграф 1, първо изречение от Регламент № 1370/2007 следва, че компенсацията, свързана с такава обществена поръчка за услуги, независимо от начина, по който същата е възложена, трябва да отговаря на изискванията в член 4 от този регламент, който определя задължителното съдържание на поръчката.
- 35 Освен това съгласно посочения член 6, параграф 1, второ изречение, когато се предоставя без конкурентна тръжна процедура, компенсацията трябва да е в съответствие и с подробните разпоредби на приложението към Регламент № 1370/2007, които се отнасят до изчисляването на компенсацията, и видно от съображение 27 от същия са предназначени да гарантират както че сумата на компенсацията е подходяща, така и че обществената услуга е ефективна и качествена. Такъв е случаят по-специално с обществена поръчка за услуги като процесната, която компетентният местен орган е възложил пряко по смисъла на член 2, буква з) от този регламент на оператор на обществени услуги като спешна мярка по силата на член 5, параграф 5 от посочения регламент.
- 36 От една страна обаче, в член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 се уточнява, че независимо от начина на възлагането им, обществените поръчки за услуги трябва да установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, ако се предвижда такава.
- 37 От друга страна, когато обществената поръчка за услуги е възложена без конкурентна тръжна процедура, член 4, параграф 1, буква б), второ изречение от този регламент във връзка с точка 2 от приложението към същия предписва тези параметри да се определят така, че компенсацията да не може да надвишава сумата, съответстваща на нетния финансов ефект за оператора на обществени услуги при изпълнението на задълженията за обществени услуги. Тази сума се получава, като разходите, направени при изпълнението на задължения за обществени услуги, се намалят с положителните финансови резултати от

изпълнението на тези задължения и с тарифните приходи, реализирани при изпълнението на същите, и полученият резултат се увеличи със сума, представляваща „разумната печалба“, която има право да очаква всеки оператор.

- 38 Видно от съображения 9 и 30 от Регламент № 1370/2007, такива задължения относно уговореното в договора за обществена поръчка за услуги възнаграждение имат за цел да гарантират спазването на принципите на еднакво третиране, на пропорционалност и на прозрачност, като последният принцип придобива още по-голямо значение, когато договърът за обществена поръчка за услуги предоставя компенсация без конкурентна тръжна процедура.
- 39 Без съмнение, от разпоредбите на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 следва, че компетентните органи, доколкото имат задължението да определят параметрите за изчисляване на компенсацията, която се дължи на оператор на обществени услуги, се ползват по необходимост със свобода на преценка, за да създадат компенсационен режим (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2023 г., DOBELES AUTOBUSU PARKS и др., С-421/22, EU:C:2023:1028, т. 42), която свобода същевременно е строго очертана с този член 4, параграф 1, буква б), второ изречение и с подробните правила, съдържащи се в приложението към този регламент, когато, както в случая по главното производство, компенсацията се предоставя в рамките на обществена поръчка за услуги без конкурентна тръжна процедура.
- 40 Това обаче не променя факта, че съгласно практиката на Съда, когато упражняват свободата на преценка, предоставена им с регламент (задължителен в своята цялост и пряко приложим във всички държави членки съгласно член 288, втора алинея ДФЕС), държавите членки трябва да правят това в пределите на разпоредбите на този регламент, за да не засегнат неговото съдържание и цели (вж. в този смисъл решение от 28 април 2022 г., Meta Platforms Ireland, С-319/20, EU:C:2022:322, т. 58 и 60 и цитираната съдебна практика).
- 41 Както генералният адвокат отбелязва по същество в точки 43 и 44 от заключението си, компенсация, при която сумата, изплащана на оператора на обществени услуги за изпълнението на такива услуги, на свой ред зависи от размера на средствата, които се определят ежегодно със закона за бюджета на съответната държава членка и впоследствие се предоставят на компетентния местен орган, се основава на изчислителни параметри, които са в разрез с изискванията по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 във връзка с точка 2 от приложението към същия. Всъщност, противно на предписанията на тези разпоредби, подобни параметри, от една страна, не са установени предварително и по обективен и прозрачен начин, и от друга страна, нямат връзка с нетния финансов ефект, който има за обществения превозвач изпълнението на задължението за обществена услуга.
- 42 Затова следва да се констатира, че подобен компенсационен режим не позволява на съответния оператор на обществени услуги да определи с нужната точност при сключването на договора за обществена поръчка за услуги компенсацията, която има право да получи от компетентния орган в замяна на изпълнението на задълженията си за извършване на обществени услуги.
- 43 При това положение поради несигурността, която се дължи на липсата на прозрачност по отношение на размера на евентуалната компенсация, този режим може да застраши постигането на преследваната с Регламент № 1370/2007 цел, която, видно от точка 30 от

настоящото решение, е да се определят условията на предоставяне на компенсация, за да се гарантира при справедливи условия на конкуренция предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз, едновременно ефикасни и финансово рентабилни, с оглед на постигането на високо равнище на качество на тези услуги (решение от 21 декември 2023 г., DOBELES AUTOBUSU PARKS и др., C-421/22, EU:C:2023:1028, т. 45 и цитираната съдебна практика).

- 44 Следователно подобен режим надхвърля свободата на преценка, призната на държавите членки с член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 за целите на определянето на компенсационните режими във връзка с обществените услуги.
- 45 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компенсацията, изплащана от компетентния орган на оператора на обществени услуги във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, може да се предостави на този оператор само ако средствата за тази компенсация са били предвидени в закона за бюджета на тази държава членка за съответната година и са били изплатени на този орган.

### ***По втория въпрос***

- 46 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компетентният орган може да изплаща на оператора на обществени услуги компенсация във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в тази поръчка, но са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, в общи правила, които определят размера на посочената компенсация.
- 47 Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се имат предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 24 октомври 2019 г., *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Пряко възлагане на договор за обществена услуга за превоз), C-515/18, EU:C:2019:893, т. 23).
- 48 Що се отнася, на първо място, до текста на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007, следва да се отбележи, че според него обществените поръчки за услуги „и“ общите правила трябва в съответствие с подточка i) от тази разпоредба да установяват предварително, по обективен и прозрачен начин, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията за обществена услуга, когато е предвидена такава.
- 49 От този текст ясно личи, че сред актовете, които позволяват да се определи размерът на компенсацията, са не само договорите за обществена поръчка за услуги, но и общите правила, дефинирани в член 2, буква л) от Регламент № 1370/2007 като мерки, които се прилагат без дискриминация към всички обществени услуги за пътнически превоз от един и същ вид в даден географски район, за който отговаря компетентен орган.

- 50 Следователно член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 не изисква всички параметри за изчисляване на компенсацията, предвидена в договор за обществена поръчка за услуги, да са определени в такъв договор, а само изисква тези параметри да са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, било в договор за обществена поръчка за услуги, било в общи правила.
- 51 На второ място, това тълкуване се потвърждава от контекста, в който се вписва тази разпоредба. Всъщност съгласно член 2, буква и) от Регламент № 1370/2007 понятието „обществена поръчка за услуги“ обхваща правнозадължителните актове, 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 тази разпоредба се уточнява и че в зависимост от правото на държавите членки договорът за обществена поръчка за услуги може също така да представлява решение, взето от компетентния орган под формата на индивидуален нормативен или административен акт или съдържащо условията, при които самият този орган предоставя услугите или възлага предоставянето им на вътрешен оператор.
- 52 От това следва, както се потвърждава и в съображение 9 от Регламент № 1370/2007, че предвид съществуващите между правните системи на държавите членки различия понятието „обществена поръчка за услуги“ по смисъла на този регламент трябва да се разбира в широк смисъл и обхваща не само актове с договорен характер, но също и актове от различно естество, по-специално нормативно и административно. Такъв договор съответно може да се състои в комбинацията от общ правен акт, с който управлението на обществена услуга се възлага на оператор, и административен акт, който определя подробно изискванията относно тази услуга, което съответно потвърждава, както посочва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, че параметрите за изчисляване на компенсацията за обществена услуга може да се определят чрез препращане към общи правила от нормативно или административно естество.
- 53 Във връзка, на трето място, с преследваните с Регламент № 1370/2007 цели следва да се припомни, че както вече бе отбелязано в точки 36 и 38 от настоящото решение, целта за прозрачност е от съществено значение, що се отнася до параметрите за изчисляване на компенсация за обществена услуга, в частност когато тя не се предоставя в рамките на конкурентна тръжна процедура.
- 54 За постигането на тази цел обаче не е необходимо всички параметри за изчисляване на компенсацията да са предвидени в договора за обществена поръчка за услуги, сключен между компетентния национален орган и оператора на обществени услуги. Всъщност, след като в съответствие с член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 общите правила относно тези параметри са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, и също така спазват, при липсата на конкурентна тръжна процедура, подробните правила, изложени в приложението към този регламент, операторът на обществена услуга е в състояние да определи с нужната точност размера на компенсацията, която му се дължи за изпълнението на задълженията му за обществена услуга.
- 55 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компетентният орган може да изплаща на оператора на

обществени услуги компенсация във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в тази поръчка, но са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, в общи правила, които определят размера на посочената компенсация.

### **По съдебните разноси**

- 56 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Член 4, параграф 1, буква б) 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

не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компенсацията, изплащана от компетентния орган на оператора на обществени услуги във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, може да се предостави на този оператор само ако средствата за тази компенсация са били предвидени в закона за бюджета на тази държава членка за съответната година и са били изплатени на този орган.

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

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска правна уредба на държава членка, по силата на която компетентният орган може да изплаща на оператора на обществени услуги компенсация във връзка с изпълнението на обществена поръчка за услуги, в случай че параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, не са установени в тази поръчка, но са установени предварително, по обективен и прозрачен начин, в общи правила, които определят размера на посочената компенсация.

Regan

Csehi

Ilešič

Jarukaitis

Gratsias

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 януари 2024 година.

Секретар

A. Calot Escobar

Председател на състава

E. Regan