



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

4 септември 2014 година *

„Преюдициално запитване — Автомобилен транспорт — Размер на минималните експлоатационни разходи, определен от представителен орган на съответните оператори — Сдружение на предприятия — Ограничаване на конкуренцията — Цел от общ интерес — Безопасност на движението по пътищата — Пропорционалност“

По съединени дела C-184/13—C-187/13, C-194/13, C-195/13 и C-208/13

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Италия) с актове от 17 януари 2013 г., постъпили в Съда на 12 и 15 април 2013 г., в рамките на производства по дела

API — Anonima Petroli Italiana SpA

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

FEDIT — Federazione Italiana Trasportatori,

Bertani Remo di Silvio Bertani e C. Srl,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Confartigianato Trasporti (C-184/13),

ANCC — Coop - Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori,

ANCD — Associazione Nazionale Cooperative Dettaglianti,

Sviluppo Discount SpA,

Centrale Adriatica Soc. coop.,

Coop Consorzio Nord Ovest Soc. cons. arl,

Coop Italia Consorzio Nazionale non Alimentari Soc. coop.,

* Език на производството: италиански.

Coop Centro Italia Soc. coop.,
Tirreno Logistica Srl,
Unicoop Firenze Soc. coop.,
Conad — Consorzio Nazionale Dettaglianti Soc. coop.,
Conad Centro Nord Soc. coop.,
Commercianti Indipendenti Associati Soc. coop.,
Conad del Tirreno Soc. coop.,
Pac2000A Soc. coop.,
Conad Adriatico Soc. coop.,
Conad Sicilia Soc. coop.,
Sicilconad Mercurio Soc. coop.

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Ministero dello Sviluppo economico,
Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica,
Osservatorio sulle attività di autotrasporto,
Autorità garante della concorrenza e del mercato,

в присъствието на:

Unatras — Unione Nazionale Associazioni Autostrasperto Merci,
Brт SpA,
Coordinamento Interprovinciale FAI,
FIAP — Federazione Italiana Autotrasporti Professionali (C-185/13),
Air Liquide Italia SpA и др.,
Omniatransit Srl,
Rivoira SpA,
SIAD — Società Italiana Acetilene e Derivati SpA

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

TSE Group Srl (C-186/13),

Confetra — Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica,

Fedespedi — Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali,

Assologistica — Associazione Italiana Imprese di Logistica Magazzini Generali Frigoriferi Terminal Operators Portuali,

FISI — Federazione Italiana Spedizionieri Industriali,

Federagenti — Federazione Nazionale Agenti Raccomandatori Marittimi e Mediatori Marittimi,

Assofer — Associazione Operatori Ferroviari e Intermodali,

Anama — Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree,

ACA Trasporti Srl,

Automerci Srl,

Eurospedi Srl,

Safe Watcher Srl,

Sogemar SpA,

Number 1 Logistic Group SpA

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — Osservatorio sulle Attività di Trasporto,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

Legacoop Servizi,

Mancinelli Due Srl,

Intertrasporti Srl,

Confartigianato Trasporti (C-187/13),

Esso Italiana Srl

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

Autosped G SpA,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Confartigianato Trasporti (C-194/13),

Confindustria — Confederazione generale dell'industria italiana,

Unione Petrolifera,

AITEC — Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento,

ANCE — Associazione Nazionale Costruttori Edili,

ANFIA — Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica,

Assocarta — Associazione Italiana Fra Industriali della Carta Cartoni e Paste per Carta,

Assografici — Associazione Nazionale Italiana Industrie Grafiche Cartotecniche e Trasformatrici,

Assovetro — Associazione Nazionale degli Industriali del Vetro,

Confederazione Italiana Armatori,

Confindustria Ceramica,

Federacciai — Federazione imprese siderurgiche italiane,

Federalimentare — Federazione Italiana Industria Alimentare,

Federchimica — Federazione Nazionale Industria Chimica,

Italmopa — Associazione Industriale Mugnai d'Italia,

Burgo Group SpA,

Cartesar SpA,

Cartiera Lucchese SpA,

Cartiera del Garda SpA,

Cartiera Modesto Cardella SpA,

Eni SpA,

Polimeri Europa SpA,

Reno De Medici SpA,

Sca Packaging Italia SpA,

Shell Italia SpA,

Sicem Saga SpA,

Tamoil Italia SpA,

Totalerg SpA

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

FEDIT — Federazione Italiana Trasporti,

Autosped G SpA,

Consorzio Trasporti Europei Genova,

Transfrigoroute Italia Assotir,

Coordinamento Interprovinciale FAI,

FIAP — Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,

Semenzin Fabio Autotrasporti,

Conftrasporto,

Confederazione generale italiana dell'artigianato (C-195/13),

и

Autorità garante della concorrenza e del mercato

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dello Sviluppo economico,

в присъствието на:

Legacoop Servizi,

Mancinelli Due Srl,

Intertrasporti Srl,

Roquette Italia SpA,

Coordinamento Interprovinciale FAI,

Conftrasporto,

Confartigianato Trasporti,

Transfrigoroute Italia Assotir,

FIAP — Federazione Italiana Autotrasporti Professionali,

Ferrarelle SpA (C-208/13),

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Т. von Danwitz, председател на състава, Е. Juhász, А. Rosas, D. Šváby (докладчик) и С. Vajda, съдии,

генерален адвокат: М. Szpunar,

секретар: А. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 април 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за API — Anonima Petroli Italiana SpA, от F. Di Gianni и G. Coppo, avvocati,
- за ANCC-Coop — Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori и др., от G. Roderi и A. Turi, avvocati,
- за Confetra — Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica и др., от М. С. Scoca, F. Scoca и F. Vetrò, avvocati,
- за Esso Italiana Srl и за Confindustria — Confederazione generale dell'industria italiana и др., от F. Di Gianni и G. Coppo, avvocati,
- за Autorità garante della concorrenza e del mercato, от В. Caravita di Toritto, avvocato,
- за Consorzio Trasporti Europei Genova, от G. Motta, avvocato,
- за Semenzin Fabio Autotrasporti и за Conftrasporto, от I. Di Costa и М. Maresca, avvocati,
- за Roquette Italia SpA, от G. Giacomini, R. Damonte и G. Demartini, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от L. Malferrari, Т. Vecchi, I. V. Rogalski и J. Hottiaux, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 96 ДФЕС и 101 ДФЕС, както и на член 4, параграф 3 ДЕС.
- 2 Те са отправени в рамките на спорове по дело C-184/13 между API — Anonima Petroli Italiana SpA и др. и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Министерство на инфраструктурата и транспорта) и Ministero dello Sviluppo economico (Министерство на икономическото развитие); по дело C-185/13: между ANCC-Coop — Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori и др. и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dello Sviluppo economico, Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica (Генерален съвет по автомобилен транспорт и логистика, наричан по-нататък „Consulta“), Osservatorio sulle attività di autotrasporto (наричана по-нататък „Osservatorio“) и Autorità garante della concorrenza e del mercato; по дело C-186/13: между Air Liquide Italia SpA и др. и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti и Ministero dello Sviluppo economico; по дело C-187/13: между Confetra — Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica и др. и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — Osservatorio sulle Attività di Trasporto и Ministero dello Sviluppo economico; по дела C-194/13, C-195/13 и C-208/13: съответно между Esso Italiana Srl, Confindustria — Confederazione generale dell'industria italiana и др. и Autorità garante della concorrenza e del mercato, от една страна, и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti и Ministero dello Sviluppo economico, от друга страна, относно мерките за определяне на минималните експлоатационни разходи в сектора на автомобилния превоз на товари за чужда сметка.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съгласно членове 1 и 2 от Регламент (ЕИО) № 4058/89 на Съвета от 21 декември 1989 година за определяне на тарифи за автомобилен превоз на товари между държавите членки (ОВ L 390, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 39) тарифите за автомобилния превоз на товари за чужда сметка между държавите членки се договарят свободно. Съгласно трето съображение от този регламент, „както беше решено от Съвета, свободното определяне на тарифи за автомобилен превоз на товари е тарифната система, която най-пълно съответства на създаването на свободен пазар за превози, на целите на вътрешния пазар и на необходимостта от тарифна система, прилагана единно навсякъде в Общността“.
- 4 В съображение 4 от Регламент (ЕО) № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари (ОВ L 300, стр. 72) е предвидено, че „[с]ъздаването на обща транспортна политика означава премахването на всички ограничения спрямо лицето, което предоставя транспортни услуги, основан[и] на националността или факта, че е установено в държава членка, различна от тази, в която ще се предоставят услугите“. Съображение 6 от посочения регламент гласи, че „[п]остепенното завършване на единния европейски пазар следва да води до премахване на ограниченията по отношение на достъпа до вътрешните пазари на държавите членки. При това обаче следва да се вземе под внимание ефективността на контрола

и развитието на условията на труд в професията, хармонизацията на правилата в областта на, *inter alia*, изпълнението и таксите за ползване на пътища, както и на социалното законодателство и законодателството в областта на безопасността“.

5 Член 8, параграф 1 от Регламент № 1072/2009 гласи, че „[в]секи превозвач, осъществяващ превози за чужда сметка или срещу възнаграждение, който е притежател на лиценз на Общността и чийто водач, ако е гражданин на трета държава, притежава атестация за водач, има право съгласно условията, посочени в настоящата глава, да извършва каботажни превози“.

6 Член 9, параграф 1 от същия регламент предвижда:

„Освен ако в общностното законодателство не е предвидено друго, извършването на каботажните превози се подчинява на действащите закони, подзаконови и административни разпоредби на приемащата държава членка относно:

а) условията, приложими към договора за превоз,

[...]“.

7 Правото на Съюза съдържа множество актове в областта на безопасността на движението по пътищата. Така членове 6 и 7 от Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета от 20 декември 1985 година относно хармонизирането на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт (ОВ L 370, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 45), съдържат общите правила относно периода на кормуване и на почивка на водачите. Директива 2002/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 година за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт (ОВ L 80, стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 125), съдържа в членове 4—7 минимални изисквания относно максималната продължителност на седмичното работно време, почивките по време на работа, почивките и нощния труд. Членове 13—16 от Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета от 20 декември 1985 година относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт (ОВ L 370, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 234), изменен с Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година (ОВ L 102, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 214), предвиждат задължения на работодателя и водачите във връзка с използването на контролните уреди и на тахографските листове. Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства (ОВ L 403, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 17, стр. 216) и Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 година за създаване на рамка за одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (Рамкова директива) (ОВ L 263, стр. 1), също съдържат важни общи правила във връзка с гарантирането на безопасността на движението по пътищата.

Италианското право

8 Освен различните нормативни актове относно движението по пътищата, и по-специално Кодекса за движение по пътищата, Закон № 32 от 1 март 2005 г. относно делегиране на правителството на нормативното преуреждане на сектора на автомобилния превоз на пътници и товари (GURI № 57 от 10 март 2005 г., стр. 5) определя ръководните принципи и критерии за преустройството на сектора на автомобилния транспорт. Този закон цели по-конкретно въвеждането на регулирана либерализация и замяната на предходната система на задължителни

обхватни тарифи, въведена със Закон № 298 от 6 юни 1974 г., със система, основана на свободно договаряне на цените за услугите, свързани с автомобилен транспорт. Сред ръководните принципи и критерии при делегирането са и адаптирането на правната уредба към законодателството на Съюза с цел постигане на отворен и конкурентен пазар, защитата на конкуренцията между предприятията, както и осигуряването на безопасността на движението и на обществената сигурност.

- 9 В изпълнение на посоченото по-горе делегиране италианското правителство приема редица законодателни декрети, целящи осъществяването на въпросната реформа.
- 10 Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г. възлага на Consulta да осъществява дейност по предложения, проучване, наблюдение и консултиране на политическите органи за определяне на политиките за намеса и управленските стратегии в сектора на автомобилния транспорт. Consulta се състои от представители на държавната администрация, на секторните сдружения на автомобилните превозвачи, на сдруженията на възложителите и на предприятия и/или органи, в които държавата има мажоритарно участие. Към момента на настъпване на фактите по главните производства Consulta има 102 членове, титуляри и заместници, разпределени по следния начин:
 - 60 представители на секторните сдружения на автомобилните превозвачи и на сдруженията на възложителите,
 - 36 представители на държавната администрация и
 - 6 представители на предприятията и/или органите, в които държавата има мажоритарно участие.
- 11 Освен това със Законодателен декрет № 284 от 21 ноември 2005 г. се създава Osservatorio като орган на Consulta, който по-специално изпълнява функции по наблюдение на спазването на разпоредбите в областта на безопасността на движението и обществената сигурност и прави актуализации във връзка с практиките и обичаите, приложими спрямо договорите за автомобилен превоз на товари, сключени устно. Съгласно член 6, параграф 1, буква г) от този декрет Osservatorio се състои от десет членове, избрани от председателя на Consulta измежду членовете на Consulta, които имат специални знания в областта на статистиката и икономиката. Към момента на образуване на главните производства Osservatorio включва десет членове, от които осем са представители на сдруженията на автомобилните превозвачи и на възложителите и двама — на държавната администрация.
- 12 Член 4, параграф 1 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., с който се въвежда регулираната либерализация, предвижда, че възнагражденията за осъществяване на автомобилен превоз на товари се определят чрез свободно договаряне на страните по договора за превоз, а параграф 2 от същия член е насочен към гарантиране на безопасността на движението по пътищата, като предвижда, че са нищожни „уговорките в договори за превоз, съдържащи ред и условия за предоставянето на услугите, противоречащи на нормите за безопасност на движението по пътищата“. Що се отнася до договорите, сключени в устна форма, при които е по-вероятно да се стигне до увреждане на интересите на по-слабата страна, посоченият законодателен декрет е ограничил свободата на договаряне, като е предвидил да се прилагат определенията от Osservatorio практики и обичаи в сектора.
- 13 Член 83 bis от Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г. ограничава обхвата на тарифната либерализация, въведена със Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., като по отношение на устните договори предвижда, че дължимото от възложителя възнаграждение не може да бъде по-малко от минималните експлоатационни разходи, определени от Osservatorio.

14 Тези минимални разходи включват:

- определяната всеки месец средна цена на горивото на изминат километър в зависимост от различните видове превозни средства и
- изразен в проценти дял на разходите за гориво от експлоатационните разходи на автотранспортното предприятие за чужда сметка, определяни на шестмесечие.

15 Правната уредба, съдържаща се в член 83 bis от Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г., е съществено изменена, като с измененията се премахва разграничението между писмени и устни договори и се дава възможност на Osservatorio да влияе върху тарифите за автомобилен превоз и по отношение на писмените договори поради твърдяната необходимост от гарантиране на спазването на стандартите за безопасност.

16 Член 83 bis от Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г. в неговата редакция, приложима към споровете в главните производства (наричан по-нататък „член 83 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен“), озаглавен „Гарантиране на безопасността на движението по пътищата и на нормалното функциониране на пазара на автомобилния превоз на товари за чужда сметка“, предвижда:

„1. Osservatorio по член 9 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г. въз основа на подходяща представителна извадка и предвид месечните статистики, изготвени от Министерството на икономическото развитие за средната цена на автомобилното дизелово гориво, определя всеки месец средната цена на горивото на изминат километър в зависимост от различните видове превозни средства и съответното въздействие.

2. В зависимост от видовете превозни средства на петнадесето число от месеците юни и декември Osservatorio определя изразения в проценти дял на експлоатационните разходи на автотранспортното предприятие за чужда сметка, който представлява себестойността на горивото.

3. Разпоредбите на параграфи 4—11 от настоящия член целят да уредят механизмите за адаптиране на възнагражденията, дължими от възложителя за направените от превозвача разходи за гориво, и подлежат на преразглеждане в зависимост от въздействието им върху пазара след срок от една година, считано от датата на влизането им в сила.

4. За да се гарантира безопасността на движението по пътищата и нормалното функциониране на пазара на автомобилния превоз на товари за чужда сметка, в договора за превоз, сключен в писмена форма по смисъла на член 6 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., сумата в полза на превозвача трябва да бъде в такъв размер, който да позволява най-малко покриването на минималните експлоатационни разходи, при всички положения гарантиращи спазването на нормативно установените стандарти за безопасност. Тези минимални разходи се определят в доброволните секторни споразумения, сключени между сдруженията на превозвачите, представени в Consulta по параграф 16, и сдруженията на възложителите. Тези споразумения могат също да предвиждат възможността за сключване на договори за автомобилен превоз на товари при гарантирани количества или за определен срок, по силата на които да е възможна дерогация от посочените в настоящия параграф разпоредби, от разпоредбите, съдържащи се в членове 7, параграфи 3 и 7 bis от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., и от разпоредбите относно преките искове.

4 bis. Ако предвидените в параграф 4 доброволни споразумения не бъдат сключени в срок от 9 месеца, считано от датата на влизане в сила на настоящата разпоредба, Osservatorio по член 6, параграф 1, буква г) от Законодателен декрет № 284 от 21 ноември 2005 г. определя минималните разходи съгласно предвиденото в параграф 4. След изтичането на първоначалния

срок, ако в допълнителен тридесетдневен срок Osservatorio не предприеме действия по определяне на минималните разходи, разпоредбите на параграфи 6 и 7 се прилагат и по отношение на договорите за превоз, сключени в писмена форма, единствено за целите на определяне на възнаграждението.

4 ter. Ако във фактурата е посочено по-ниско възнаграждение от предвиденото съгласно параграф 4 или параграф 4 bis, правото на иск на превозвача срещу възложителя за заплащане на разликата се погасява след една година, считано от деня на завършване на превоза, освен ако е уговорено друго въз основа на секторни доброволни споразумения, сключени съгласно параграф 4.

4 quater. Чрез дерогация от предвиденото в параграфи 4 и 4 bis размерът на възнаграждението, което следва да се заплати на превозвача за превози, осъществени в изпълнение на договор, сключен в писмена форма по смисъла на член 6 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., се определя чрез свободно договаряне на страните, когато посочените превози се осъществяват в рамките на 100 километра на ден, освен ако е уговорено друго въз основа на секторни доброволни споразумения по смисъла на параграф 4.

4 quinquies. В момента на сключване на договора превозвачът е длъжен да представи на възложителя удостоверение, издадено от органите в областта на социалната сигурност преди не повече от три месеца, свидетелстващо, че предприятието е изрядно във връзка със заплащането на осигурителни вноски и сключването на необходимите застраховки.

5. Ако договорът има за предмет превози, които следва да се извършват през период по-голям от 30 дни, частта от възнаграждението, която съответства на разхода за гориво, направен от превозвача за изпълнение на престациите по договора, и която е посочена в договора или във фактурите, издадени във връзка с осъществените от превозвача престации през първия месец от действието на същия договор, се адаптира въз основа на възникналите промени в определената съгласно параграф 1 цена на автомобилното дизелово гориво, ако тези промени надвишават 2 % от референтната стойност, отчетена в момента на подписване на договора или на последното адаптиране.

6. Ако договорът за автомобилен превоз на товари не е сключен в писмена форма съгласно член 6 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., издадената от превозвача фактура свидетелства, единствено за законни и административни цели, за частта от дължимото от възложителя възнаграждение, съответстваща на разхода за гориво, направен от превозвача за изпълнение на престациите му по договора. Този размер трябва да бъде равен на производението на определената цена на километър за класа на използваното превозно средство по смисъла на параграф 1 през месеца, предхождащ този на осъществяване на превоза, с броя километри, съответстващи на посочената във фактурата престация.

7. Частта от дължимото на превозвача възнаграждение, различна от посочената в параграф 6, трябва да представлява, при отчитане на дължимото от възложителя за гориво, такава част от същото възнаграждение, която е най-малко равна на направените разходи, различни от тези за гориво по параграф 2.

8. Ако частта от дължимото на превозвача възнаграждение, различна от посочената в параграф 6, е с по-малък размер от посочения в параграф 7, превозвачът може да иска от възложителя заплащане на разликата. Ако договорът за автомобилен превоз на товари не е сключен в писмена форма, правото на иск на превозвача се погасява след пет години, считано от деня на завършване на превоза. Ако договорът за превоз е сключен в писмена форма, правото на иск на превозвача се погасява след една година в съответствие с член 2951 от Гражданския кодекс.

9. Ако възложителят не осъществи плащането в срок от петнадесет дни, съгласно член 638 от Гражданския процесуален кодекс през следващите петнадесет дни (под страх от изгубване на тази възможност) превозвачът може да подаде заявление за издаване на заповед за изпълнение пред компетентния съд, като представи документацията, свързана с вписването му в регистъра на автомобилните превозвачи на товари за чужда сметка, документа за регистрация на използваното за превоза превозно средство, фактурата, посочваща възнаграждението за превоза, документацията относно осъщественото плащане на посочения размер и изчисленията за определяне на допълнителното възнаграждение, дължимо на превозвача съгласно параграфи 7 и 8. След проверка на редовността на документацията и на точността на представените изчисления съдът приема мотивиран акт по смисъла на член 641 от Гражданския процесуален кодекс за незабавно заплащане от възложителя на дължимата на превозвача сума, допускайки предварително изпълнение на акта по смисъла на член 642 от Гражданския процесуален кодекс и определяйки срока за обжалване по смисъла на разпоредбите в книга IV, дял I, глава I от същия кодекс.

[...]

14. Без да се засягат санкциите, предвидени в член 26 от Закон № 298 от 6 юни 1974 г. и последващите му изменения и в член 7 от Законодателен декрет № 286 от 21 ноември 2005 г., в случай че са приложими, всяко нарушение на правилата, посочени в параграфи 6, 7, 8 и 9, води до изключване за период до шест месеца от участие в процедури за възлагане на обществени поръчки за предоставяне на стоки и услуги, както и до загуба за срок от една година на възможността за получаване на всякакви данъчни, финансови и осигурителни предимства, предвидени в закона.

15. Посочените в параграф 14 санкции се налагат от съответния компетентен орган.

16. Посочените в параграф 14 санкции не се налагат, ако страните са сключили договор за превоз, който е в съответствие с доброволно споразумение, подписано от мнозинството от сдруженията на автомобилните превозвачи и на ползвателите на транспортни услуги, представени в Consulta, с цел регламентиране на предоставянето на транспортни услуги в специфичен търговски сектор.

[...]“.

17. Считано от 12 септември 2012 г., функциите на Osservatorio са предоставени по силата на закона на служба към Министерството на инфраструктурата и транспорта.

Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

18. Предвид липсата на доброволни споразумения по член 83 bis, параграфи 4 и 4 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен, на 21 ноември 2011 г. Osservatorio приема поредица от таблици, в които се определят минималните експлоатационни разходи на предприятията за автомобилни превози за чужда сметка. Тези таблици са включени в Наредба от 22 ноември 2011 г. на генералния директор на Министерството на инфраструктурата и транспорта.

19. Разходните позиции в посочените по-горе таблици се изчисляват за пет категории превозни средства в зависимост от цялостната максимална маса с товар, като се определят среден годишен пробег и средно потребление на дизелово гориво на километър. Включват се разходите, свързани с пътните влекачи, с полуремаркетата, с поддръжката, с труда на водачите, наети на трудов договор въз основа на действащия колективен трудов договор, със застраховките, с проверките, с винетните такси, с автомобилните гуми, с горивото, със заплащането на автомагистрални такси и с организационните дейности. Така например

Европейската комисия посочва, че за превозни средства, чиято маса не надвишава 3,5 тона, и за пробег между 101 километра и 150 километра експлоатационните разходи, определени при прилагане на член 83 bis, параграф 2 от Декрет-закон № 112/2008, изменен, се равняват на 0,999 EUR на километър, докато минималните експлоатационни разходи съгласно член 83 bis, параграфи 4 и 4 bis от посочения декрет са в размер на 0,909 EUR на километър, а цената на горивото — на 0,122 EUR на километър.

- 20 Osservatorio определя и формулата за периодично адаптиране на експлоатационните разходи и следователно на тарифите за автомобилен превоз. Този орган изменя стойностите, установени при първоначалното определяне, като на 14 и 21 декември 2011 г. приема актове, озаглавени „Периодично публикуване на експлоатационните разходи на автотранспортните предприятия за чужда сметка и на минималните експлоатационни разходи, гарантиращи спазването на нормите за безопасност“.
- 21 Делата по главните производства са резултат от няколко жалби за отмяна, първоначални жалби и допълнителни, подадени пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio срещу актовете, с които Osservatorio определя минималните разходи по смисъла на член 83 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен.
- 22 Според запитващата юрисдикция италианската правна уредба въвежда регулирана система на определяне на минималните експлоатационни разходи, която ограничава свободното договаряне и свободата за определяне на един от съществените елементи на договора, макар и с цел гарантиране на стандартите за безопасност.
- 23 Необходимостта от гарантиране на безопасността на движението по пътищата присъства в правото на Съюза, но запитващата юрисдикция се съмнява дали създаденото с член 83 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен, равновесие между противоречиви интереси е в съответствие с правото на Съюза.
- 24 При тези условия Tribunale amministrativo regionale per il Lazio решава да спре производствата и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, които са формулирани по еднакъв начин в дела C-184/13—C-187/13, C-194/13, C-195/13 и C-208/13:
 - „1) Защитата на свободната конкуренция, свободното движение на предприятия, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги (съгласно член 4, параграф 3 ДЕС и членове 101 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 96 ДФЕС) съвместима ли е и в каква степен с национално законодателство, предвиждащо минимални експлоатационни разходи в сектора на автомобилния транспорт, които предполагат наложено откън определяне на съставен елемент от възнаграждението за услугата и следователно — на договорната цена?
 - 2) Основателни ли са и при какви условия ограниченията на посочените принципи от съображения за гарантиране на обществения интерес за безопасност на движението по пътищата и тази цел може ли да обоснове определянето на минимални експлоатационни разходи съгласно предвиденото в уредбата, съдържаща се в член 83 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен?
 - 3) В този контекст определянето на минимални експлоатационни разходи може ли да бъде предоставено на доброволното договаряне между съответните оператори и евентуално на органи, чийто състав се характеризира със засилено присъствие на представители на частните икономически оператори от сектора, при липса на предварително определени критерии на законодателно равнище?“.

- 25 С решение на председателя на Съда от 14 май 2013 г. дела C-184/13—C-187/13, C-194/13, C-195/13 и C-208/13 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

- 26 С въпросите си, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 101 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС, както и членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 96 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която цените на услугите, свързани с автомобилен превоз на товари за чужда сметка, не могат да бъдат по-ниски от минималните експлоатационни разходи, определени от орган, съставен основно от представители на съответните икономически оператори.
- 27 В самото начало следва да се уточни, че разглежданата в главните производства национална правна уредба предвижда, че минималните експлоатационни разходи се определят главно в секторни доброволни споразумения, сключени от професионалните сдружения на превозвачите и на възложителите, при липса на такива споразумения — от Osservatorio, а в случай на бездействие на последния орган — директно от Министерството на инфраструктурата и транспорта. През релевантния за главните производства период от м. ноември 2011 г. до м. август 2012 г. минималните експлоатационни разходи на практика се определят от Osservatorio.

По правото на Съюза в областта на конкуренцията

- 28 Следва да се припомни, че както следва от постоянната практика на Съда, макар да е вярно, че член 101 ДФЕС засяга единствено поведението на предприятията и не се отнася до законови или подзаконови мерки на държавите членки, това не променя факта, че този член, разглеждан във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС, който установява задължение за сътрудничество между Европейския съюз и държавите членки, задължава последните да не приемат или запазват в сила мерки, дори от законов или подзаконов характер, които могат да премахнат полезното действие на правилата на конкуренцията, приложими за предприятията (вж. решения Cipolla и др., C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758, т. 46 и Sbarigia, C-393/08, EU:C:2010:388, т. 31).
- 29 Налице е нарушение на член 101 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС, когато държава членка налага или благоприятства сключването на споразумения, противоречащи на член 101 ДФЕС, или подпомага действието на такива споразумения, или лишава собствената си правна уредба от характера ѝ на държавни мерки, като предоставя на частни оператори отговорността по вземане на решения за намеса от икономически интерес (вж. решения Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, т. 21, Arduino, C-35/99, EU:C:2002:97, т. 35 и Cipolla и др., EU:C:2006:758, т. 47).
- 30 По-специално в решение Centro Servizi Spediporto (EU:C:1995:308), когато Съдът е сезиран с подобен въпрос във връзка с действащото тогава италианско законодателство, установяващо система от задължителни обхватни тарифи с максимална и минимална граница, Съдът приема, от една страна, че когато правната уредба на дадена държава членка предвижда одобрение и привеждане в действие на тарифите за автомобилен превоз на товари от публичен орган въз основа на предложения от комитет, ако този комитет се състои предимно от представители на публичните органи, при наличие на малцинство от представители на заинтересованите икономически оператори, и съблюдава в предложенията си определени критерии за обществен интерес, то определянето на тези тарифи не може да се приеме за картел между частни икономически оператори, налаган или благоприятстван от публичните органи или чието

действие е подпомагано от тези органи, и от друга страна, че публичните органи не делегират правомощията си на частни икономически оператори, като преди одобрението на предложенията вземат предвид становищата на други публични и частни субекти и дори определят тарифите служебно.

- 31 В решение *Librandi* (C-38/97, EU:C:1998:454) Съдът уточнява, че тези констатации не се поставят под въпрос от обстоятелството, че представителите на икономическите оператори вече не са малцинство в рамките на комитета, ако тарифите се определят при спазване на посочените в закона критерии за обществен интерес и ако публичните органи не делегират правомощията си на частни икономически оператори, като преди одобрението на предложенията вземат предвид становищата на други публични и частни субекти и дори определят тарифите служебно.
- 32 На първо място, що се отнася до въпроса дали разглежданата в главните производства правна уредба позволява да се направи извод за наличие на картел между частни икономически оператори, следва да се отбележи, че комитетът, който в случаите по главните производства е определил минималните експлоатационни разходи, а именно *Osservatorio*, се състои основно от представители на професионални сдружения на превозвачи и възложители. Всъщност към момента на настъпване на фактите по главните производства от десетте членове на *Osservatorio*, избрани от председателя на *Consulta*, осем представляват сдруженията на превозвачите и възложителите, като в акта за назначаване на тези членове се посочва също, че те се назначават „като представители“ на сдружението или на предприятието, към което принадлежат.
- 33 Освен това решенията на *Osservatorio* се приемат с мнозинство от неговите членове, без представителите на държавата да имат право на вето или право на решаващ глас, които биха могли да изравнят баланса на силите между администрацията и частния сектор за разлика от случаите, разглеждани в решения *Reiff* (C-185/91, EU:C:1993:886, т. 22), *Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft* (C-153/93, EU:C:1994:240, т. 21), *Centro Servizi Spediporto* (EU:C:1995:308, т. 27) и *Librandi* (EU:C:1998:454, т. 35).
- 34 Тарифата, определена от такава професионална организация, може все пак да има характер на държавна мярка, по-специално когато членовете на тази организация са независими експерти спрямо съответните икономически оператори и когато те са длъжни по закон да определят тарифите, като отчитат не само интересите на предприятията или на сдруженията на предприятията от посочилия ги сектор, но и общия интерес и интересите на предприятията от другите сектори или на ползвателите на въпросните услуги (вж. в този смисъл решения *Reiff*, EU:C:1993:886, т. 17—19 и 24, *Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft*, EU:C:1994:240, т. 16—18 и 23, *DIP* и др., C-140/94—C-142/94, EU:C:1995:330, т. 18 и 19, Комисия/Италия, C-35/96, EU:C:1998:303, т. 44 и *Arduino*, EU:C:2002:97, т. 37).
- 35 Съгласно сведенията в актовете за преюдициално запитване обаче националната правна уредба, създаваща *Consulta* и *Osservatorio*, не посочва ръководните принципи, към които тези органи следва да се придържат, и не съдържа разпоредби, които да попречат на представителите на професионалните организации да действат изключително в интерес на съответния сектор.
- 36 Освен това, що се отнася до националните разпоредби, които установяват системата на минималните експлоатационни разходи и предоставят на *Osservatorio* правомощието да ги определя, следва да се отбележи, че действително член 83 bis, параграф 4 от Декрет-закон № 112/2008, изменен, от една страна, се позовава на целите за гарантиране на безопасността на движението и на нормалното функциониране на пазара на автомобилния превоз на товари за чужда сметка и от друга страна, предвижда, че тези минимални експлоатационни разходи трябва при всички положения да гарантират спазването на нормативно установените стандарти за безопасност.

- 37 Въпреки това разглежданата в главните производства правна уредба само неясно посочва гарантирането на безопасността на движението и оставя на членовете на Osservatorio много широка свобода на преценка и много голяма автономия при определянето на минималните експлоатационни разходи в интерес на професионалните организации, които са ги посочили. В това отношение Комисията отбелязва, че протокол от заседание на Osservatorio свидетелства, че когато сред членовете е нямало съгласие относно приложното поле на минималните експлоатационни разходи, един от тях е изразил несъгласие заради интересите на представляваното от него професионално сдружение, а не поради обществени интереси.
- 38 При тези условия разглежданата в главните производства национална уредба не съдържа нито процесуални, нито материални правила, които да гарантират, че при определянето на минималните експлоатационни разходи Osservatorio действа в общ интерес като носител на публична власт.
- 39 На второ място, що се отнася до въпроса дали публичните органи са делегирали на частни оператори правомощията си в областта на определянето на тарифите, следва да се отбележи, че член 83 bis, параграфи 1, 2 и 4 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен, предвижда само, че Osservatorio „определя“ различните видове разходи, посочени в разглежданата в главните производства национална уредба. От представените пред Съда доказателства е видно, че публичните органи не упражняват никаква форма на контрол спрямо преценката на Osservatorio относно критериите за определяне на минималните експлоатационни разходи или относно определената стойност.
- 40 Освен това няма доказателства за консултиране на други публични органи или обществени сдружения, преди тези разходи да бъдат нормативно закрепени и приведени в действие.
- 41 От горните съображения следва, че с оглед на състава и начина на функциониране на Osservatorio, от една страна, и на липсата както на критерии, свързани с обществения интерес и определени в закона достатъчно точно, за да се гарантира, че представителите на превозвачите и на възложителите наистина действат при зачитане на обществения интерес, който законът цели да защити, така и на ефективен контрол и правомощия на държавата за вземане на решения като последна инстанция, от друга страна, Osservatorio трябва да се разглежда като сдружение на предприятия по смисъла на член 101 ДФЕС, когато приема решения за определяне на минимални експлоатационни разходи за автомобилния транспорт като разглежданите в главните производства.
- 42 По-нататък, за да бъдат приложими правилата на конкуренция на Съюза спрямо разглежданата в главните производства уредба, предвиждаща задължителност на минималните експлоатационни разходи, определени от Osservatorio, трябва тази уредба да може да ограничи конкуренцията на вътрешния пазар.
- 43 В това отношение следва да се констатира, че определянето на минимални експлоатационни разходи, които са задължителни по силата на национална правна уредба като разглежданата в главните производства, възпрепятстватки предприятията да определят тарифи под тези разходи, е равнозначно на хоризонтално определяне на задължителни минимални тарифи.
- 44 Що се отнася до засягането на търговията в Общността, достатъчно е да се припомни, че картел, който обхваща цялата територия на държава членка, поради самото си естество води до засилване на националното разделяне на пазарите, като така възпрепятства търсенето с Договора за функционирането на ЕС взаимно икономическо обвързване (вж. решения Комисия/Италия, EU:C:1998:303, т. 48 и Manfredi и др., C-295/04—C-298/04, EU:C:2006:461, т. 45).

- 45 С оглед на горните съображения следва да се констатира, че определянето на минимални експлоатационни разходи за автомобилния транспорт, което е задължително по силата на национална правна уредба като разглежданата в главните производства, би могло да ограничи конкуренцията на вътрешния пазар.
- 46 Накрая следва все пак да се отбележи, че разглежданата в главните производства правна уредба, предвиждаща задължителност на решение на сдружение на предприятия, което има за цел или за резултат ограничаване на конкуренцията или на свободата на действие на страните или на една от тях, не попада задължително в обхвата на забраната по член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС.
- 47 Всъщност за целта на прилагането на тези разпоредби в конкретен случай следва най-напред да се отчете общият контекст, в който е взето или проявява последиците си решението на разглежданото сдружение на предприятия, и по-конкретно — да се отчетат неговите цели. По-нататък следва да се разгледа дали ограничаващите конкуренцията последици, които произтичат от разпоредбите, са присъщи на преследването на посочените цели (вж. решения *Wouters* и др., C-309/99, EU:C:2002:98, т. 97 и *Consiglio nazionale dei geologi* и *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, C-136/12, EU:C:2013:489, т. 53).
- 48 В този контекст е важно да се провери дали така наложените ограничения с правилата, разглеждани по главните производства, се свеждат до това, което е необходимо, за да се осигури изпълнението на легитимни цели (вж. в този смисъл решения *Meca-Medina* и *Majcen*/Комисия, C-519/04 P, EU:C:2006:492, т. 47 и *Consiglio nazionale dei geologi* и *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, EU:C:2013:489, т. 54).
- 49 При все това, без да е необходимо да се разглежда въпросът дали съдебната практика, цитирана в точки 47 и 48 от настоящото решение, може да се приложи спрямо национална правна уредба, разрешаваща хоризонтално споразумение относно цените, достатъчно е да се констатира, че разглежданата в главните производства правна уредба при всички положения не може да бъде обоснована с легитимна цел.
- 50 Съгласно член 83 bis, параграф 4 от Декрет-закон № 112/2008, изменен, определянето на минималните експлоатационни разходи цели по-специално да гарантира безопасността на движението по пътищата.
- 51 Макар да не може да се изключи, че гарантирането на безопасността на движението представлява легитимна цел, не изглежда възможно определянето на минимални експлоатационни разходи да осигури реализирането на тази цел нито пряко, нито непряко.
- 52 В това отношение следва да се отбележи, че разглежданата в главните производства правна уредба само най-общо цели гарантирането на безопасността на движението по пътищата, без да посочва връзка между минималните експлоатационни разходи и увеличаването на безопасността на движението по пътищата.
- 53 Освен това национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (вж. решения *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, т. 55 и *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 51).
- 54 В това отношение следва да се отбележи, че макар „минималният разход“ по смисъла на член 83 bis от Декрет-закон № 112/2008, изменен, да би трябвало да съответства на обективно определения минимален размер, под който не би било възможно да се изпълнят задълженията, наложени от правната уредба в областта на гарантирането на безопасността на движението по пътищата, разглежданата в главните производства правна уредба все пак предвижда

изключения. Така съгласно член 83 bis, параграф 4 quater от Декрет-закон № 112/2008, изменен, възнаграждението се определя при свободно договаряне между страните, когато предоставянето на транспортни услуги се осъществява в рамките на 100 километра на ден. Също така параграф 16 от посочения член предвижда възможността за дерогация посредством секторни споразумения от минималния разход, определен от Osservatorio.

- 55 При всички положения въпросните мерки надхвърлят необходимото. От една страна, те не дават възможност на превозвача да докаже, че дори да предлага по-ниски цени от определените минимални тарифи, той изпълнява в пълна степен действащите разпоредби в областта на безопасността (вж. в този смисъл решение от 2 април 1998 г. *Outokumpu*, C-213/96, EU:C:1998:155, т. 39 и решение от 13 декември 2005 г. *Marks & Spencer*, C-446/03, EU:C:2005:763, т. 54—56).
- 56 От друга страна, съществуват множество правила, включително посочените в точка 7 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза, отнасящи се именно до безопасността на движението по пътищата, които представляват по-ефективни и по-малко ограничителни мерки, като например правилата на Съюза в областта на максималната продължителност на седмичното работно време, почивките по време на работа, почивките, нощния труд и техническия контрол на превозните средства. Стриктното спазване на тези правила може действително да осигури адекватна степен на безопасност на движението по пътищата.
- 57 Следователно определянето на минимални експлоатационни разходи не може да бъде обосновано с легитимна цел.
- 58 Предвид всички съображения, изложени по-горе, на поставените въпроси следва да се отговори, че член 101 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането на национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която цените на услугите, свързани с автомобилен превоз на товари за чужда сметка, не могат да бъдат по-ниски от минималните експлоатационни разходи, определени от орган, съставен основно от представители на съответните икономически оператори.

По принципите на свободно движение и транспортната политика

- 59 С оглед на изложения по-горе отговор не е необходимо да се дава тълкуване на членове 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 96 ДФЕС.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 101 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемането на национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която цените на услугите, свързани с автомобилен превоз на товари за чужда сметка, не могат да бъдат по-ниски от минималните експлоатационни разходи, определени от орган, съставен основно от представители на съответните икономически оператори.

Подписи