



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2023 m. rugsėjo 14 d.¹

Byla C-421/22

**SIA Dobeles autobusu parks,
AS CATA,
SIA VTU Valmiera,
SIA Jelgavas autobusu parks,
SIA Jēkabpils autobusu parks,
dalyvaujant:
Iepirkumu uzraudzības birojs,
VSIA Autotransporta direkcija**

(*Augstākā tiesa (Senāts)*) (Aukščiausiasis Teismas, Latvija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 – Keleivių vežimo autobusais viešoji paslauga – Dešimtčiai metų numatyta sutartis – Viešųjų paslaugų įsipareigojimas – Kompensavimo kriterijai – Konkursas“

1. Byloje, dėl kurios pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, keli ūkio subjektai ginčija atviro konkurso, surengto siekiant sudaryti sutartį dėl viešosios keleivių vežimo autobusais paslaugos teikimo, specifikacijas. Jie mano, kad specifikacijose neužtikrinta tinkama jų apsauga nuo galimo tam tikrų sąnaudų (kuro, darbo užmokesčio ir socialinio draudimo įmokų) padidėjimo per dešimties metų sutarties galiojimo laikotarpį.

2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Reglamentą Nr. 1370/2007² galima taikyti „kompensavimo sistemą“, pagal kurią kompetentinga institucija periodiškai neindeksuoja sutarties kainos, atsižvelgdama į paslaugų teikimo sąnaudų padidėjimą, nepriklausantį nuo konkurso laimėtojo valios.

¹ Originalo kalba: ispanų.

² 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinant Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70 (OL L 315, 2007, p. 1). Šiuo metu galiojanti ir nagrinėjamoje byloje taikoma redakcija yra įtvirtinta 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 2016/2338, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007, kiek tai susiję su vidaus keleivinio geležinkelių transporto paslaugų rinkos atvėrimu (OL L 354, 2016, p. 22).

3. Teisingumo Teismas yra priėmęs sprendimą dėl kompensacijos už viešųjų paslaugų įsipareigojimus transporto sektoriuje³, tačiau aiškiai nenagrinėjo dabar jam pateikto klausimo.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. Reglamentas Nr. 1370/2007

4. Reikšmingos yra 27 ir 34 konstatuojamosios dalys.

5. 1 straipsnio („Tikslas ir taikymo sritis“) 1 dalyje numatyta:

„1. Šio reglamento tikslas – nustatyti, kaip kompetentingos institucijos, laikydamosi Bendrijos teisės nuostatų, gali veikti viešojo keleivinio transporto srityje, siekdamos užtikrinti bendrus ekonominius interesus tenkinančių paslaugų teikimą, kad tų paslaugų būtų daugiau, jos būtų saugesnės, kokybiškesnės ir pigesnės nei jas teikiant įprastinėmis rinkos sąlygomis.

Todėl šiame reglamente nustatomos sąlygos, pagal kurias kompetentingos institucijos, nustatydamos viešųjų paslaugų įsipareigojimus ar sudarydamos sutartis dėl jų, už viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymą kompensuoja viešųjų paslaugų operatoriams patirtas sąnaudas ir (arba) suteikia išimtines teises.“

6. 2a straipsnio („Viešųjų paslaugų įsipareigojimų sąlygos“) 2 dalyje nurodyta:

„Viešųjų paslaugų įsipareigojimų sąlygomis ir susijusia viešųjų paslaugų įsipareigojimų grynojo finansinio rezultato kompensacija užtikrinama, kad:

- a) viešojo transporto politikos tikslai būtų pasiekti ekonomiškai efektyviu būdu ir
- b) ilguoju laikotarpiu būtų finansiškai palaikomas viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimas pagal viešojo transporto politikoje nustatytus reikalavimus.“

7. 3 straipsnio („Viešųjų paslaugų sutartys ir bendrosios taisyklės“) 1 dalyje nustatyta:

„Jei kompetentinga institucija nusprendžia savo pasirinktam operatoriui už viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymą suteikti bet kokio pobūdžio išimtines teises ir (arba) kompensaciją, ji tai daro pagal viešųjų paslaugų sutartį.“

³ Neseniai priimtas 2022 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *AS Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641). Dėl tiesioginio pirmtako, t. y. 1969 m. birželio 26 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1191/69 dėl valstybių narių veiksmų, susijusių įsipareigojimais, neatskiriama nuo viešosios paslaugos geležinkelio, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje sąvokos (OL L 156, 1969, p. 1), žr. 1973 m. lapkričio 27 d. Sprendimą *Nederlandse Spoorwegen* (36/73, EU:C:1973:130) byloje dėl vežimo geležinkeliais ir 2003 m. liepos 24 d. Sprendimą *Altmark Trans ir Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, toliau – Sprendimas *Altmark*), 2009 m. gegužės 7 d. Sprendimą *Antrop ir kt.* (C-504/07, EU:C:2009:290) ir 2014 m. balandžio 3 d. Sprendimą *CTP* (C-516/12-C-518/12, EU:C:2014:220) byloje dėl vežimo autobusais.

8. 4 straipsnio („Viešųjų paslaugų sutarčių ir bendrųjų taisyklių privalomas turinys“) 1 dalyje numatyta:

„Viešųjų paslaugų sutartyse ir bendrosiose taisyklėse turi būti:

- a) aiškiai nustatyti viešųjų paslaugų įsipareigojim[ai], apibrėžt[i] šiame reglamente ir patikslint[i] pagal jo 2a straipsnį, kuriuos viešųjų paslaugų operatorius privalo vykdyti, ir atitinkam[os] geografin[ės] teritorij[os];
- b) iš anksto objektyviai ir skaidriai nustatyti:
 - i) rodikli[ai], pagal kuriuos turi būti apskaičiuojamos kompensacijos, jei jos mokamos, ir
 - ii) bet kurių suteiktų išimtinių teisių pobūd[is] ir apimt[is] taip, kad būtų išvengta permokos.

<...>“

9. 6 straipsnio („Kompensacijos už viešąsias paslaugas“) 1 dalyje nurodyta:

„Visos kompensacijos, susijusios su bendrąja taisykle arba su viešųjų paslaugų sutartimi, turi atitikti 4 straipsnį <...>“

B. Nacionalinė teisė

10. Taikomos *Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums*⁴ 10 straipsnio 1 ir 3 dalys, 11 straipsnio 1 dalis ir *Ministru kabineta 2015.gada 28.jūlija noteikumi Nr. 435 „Kārtība, kādā nosaka un kompensē ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu saistītos zaudējumus un izdevumus un nosaka sabiedriskā transporta pakalpojuma tarifu*“⁵ 2 straipsnio 1 dalis bei 56 straipsnis.

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

11. *Valsts SIA Autotransporta direkcija* (Kelių transporto direkcija, toliau – perkančioji organizacija) paskelbė atvirą konkursą „Dėl teisės teikti viešojo autobusų transporto paslaugas regioninės reikšmės maršrutų tinkle suteikimo“. Skelbime nurodyta, kad numatyta sudaryti 10 metų trukmės viešojo pirkimo sutartį su viešojo transporto paslaugų teikėjais⁶.

⁴ Viešojo transporto paslaugų įstatymas.

⁵ 2015 m. liepos 28 d. Ministrų Tarybos nutarimas Nr. 435 dėl nuostolių ir sąnaudų, susijusių su viešojo transporto paslaugų teikimu, nustatymo ir kompensavimo tvarkos bei šių paslaugų kainų nustatymo.

⁶ Kvietimo dalyvauti konkurse nuorodos numeris – AD 2019/7. Apie procedūrą 2019/S 138-340153 buvo paskelbta 2019 m. liepos 19 d. *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* priede (OL S 138, 2019, p. 1).

12. *SIA Dobeles autobusu parks* (toliau – *Dobeles*) ir kiti ūkio subjektai⁷ užginčijo specifikacijas, nes jose buvo numatytas neteisėtas kompensavimo už viešojo transporto paslaugas mechanizmas⁸. Visų pirma jie nurodė, kad:

- konkurso dalyvių pasiūlyme turi būti numatyta ateinantiems dešimčiai metų siūloma paslaugos kaina, o (būsimoje) sutartyje nenumatyta tinkama šios kainos peržiūros tvarka,
- numatyta, kad atliekant vienintelę nurodytą kainų peržiūrą vykdomas indeksavimas, kurį jie laiko nepakankamu: indeksavimas taikomas tik trimis elementams (kurui, darbo užmokesčiui ir privalomosioms valstybinio socialinio draudimo įmokoms, jei pasikeistų teisės aktai), kai sąnaudos kinta daugiau kaip 5 % (kuras) arba daugiau kaip 8 % (darbo užmokestis). Jeigu šių sąnaudų padidėjimas neviršija tų ribų, jas turi padengti paslaugų teikėjas,
- indeksavimas netaikomas pirmus ketverius paslaugos teikimo metus; taip pat nenumatyta galimybės gauti kompensaciją už sąnaudų padidėjimą per paskutinius trejus paslaugos teikimo metus.

13. 2019 m. lapkričio 11 d. *Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisija* (Viešųjų pirkimų priežiūros tarnybos skundų nagrinėjimo komisija) atmetė kasatorių skundą.

14. Visos kasatorės pateikė skundą *Administratīvā rajona tiesa* (Administracinis teismas, Latvija); šis teismas 2019 m. gegužės 29 d. sprendimu jį atmetė. Jis nusprendė, kad pagal Reglamentą Nr. 1370/2007 ir Komisijos gaires dėl jo aiškinimo⁹ valstybė neprivalo visiškai padengti visų viešojo transporto paslaugų teikėjų sąnaudų.

15. Kai kurios kasatorės pirmosios instancijos teismo sprendimą apskundė *Augstākā tiesa (Senāts)* (Aukščiausiasis Teismas, Latvija) ir pateikė iš esmės tuos pačius argumentus, kaip ir per ankstesnę administracinę procedūrą ir teismo procesą.

16. *Augstākā tiesa (Senāts)* (Aukščiausiasis Teismas), atsižvelgdamas į bylos šalių argumentus, pateikė Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar remiantis [Reglamento Nr. 1370/2007] <...> 1 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, 2a straipsnio 2 dalimi ir 3 straipsnio 2 dalimi leidžiama kompensavimo tvarka, pagal kurią kompetentinga valdžios institucija nėra įpareigota nuolat indeksuoti sutartyje nustatytos kainos (kompensacijos dydžio ir taip viešojo transporto paslaugų teikėjui visiškai kompensuoti bet kokį su paslaugos teikimu susijusių sąnaudų, nepriklausančių nuo paslaugų teikėjo valios, padidėjimą, ir pagal kurią dėl tos priežasties visiškai nepašalinama rizika, kad paslaugų teikėjas patirs nekompensuojamų nuostolių?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

17. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme gautas 2022 m. birželio 22 d.

⁷ AS CATA, *SIA VTU Valmiera*, *SIA Jelgavas autobusu parks* ir *SIA Jēkabpils autobusu parks* (toliau kartu su *Dobeles* – kasatorės).

⁸ Per teismo posėdį perkančioji organizacija paaiškino, kad paslaugų teikėjo pajamas sudaro dvi dalys: a) suma, kurią keleiviai sumoka pirkdami bilietą; ir b) finansinė kompensacija, kurią moka valstybė ir kuri atitinka konkurso laimėtojo pasiūlyme nurodytos paslaugos kainos ir sumos, surinktos pardavus bilietus keleiviams, skirtumą.

⁹ Komisijos komunikatas dėl Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų aiškinamųjų gairių (OL C 92, 2014, p. 1; toliau – Komisijos gairės). Šios gairės nėra privalomojo pobūdžio.

18. Rašytines pastabas pateikė kasatorės, Kipro bei Latvijos vyriausybės ir Europos Komisija.

19. 2023 m. birželio 8 d. įvyko teismo posėdis, jame dalyvavo *Dobeles*, perkančiosios organizacijos, Kipro bei Latvijos vyriausybių ir Komisijos atstovai.

IV. Vertinimas

A. Pirminės pastabos

1. Taikomi teisės aktai

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pagrindinėje byloje taikytinas Reglamentas Nr. 1370/2007, ir prašo išaiškinti tris jo nuostatas:

- 1 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, kurioje numatyta, kad pačiame reglamente „nustatomos sąlygos, pagal kurias kompetentingos institucijos, nustatydamos viešųjų paslaugų įsipareigojimus ar sudarydamos sutartis dėl jų, už viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymą kompensuoja viešųjų paslaugų operatoriams patirtas sąnaudas ir (arba) suteikia išimtines teises“,
- 2a straipsnio 2 dalį, kurioje nustatyti „[v]iešųjų paslaugų įsipareigojimų sąlyg[ų] ir susijusi[os] viešųjų paslaugų įsipareigojimų grynojo finansinio rezultato kompensacij[os]“ tikslai,
- 3 straipsnio 2 dalį, kurioje nurodyti bendrosiomis taisyklėmis nustatyti tarifiniai įsipareigojimai, „nepaisant [nepažeidžiant] kompetentingų institucijų teisės į viešųjų paslaugų sutartis integruoti viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kuriais nustatomi didžiausi tarifai“¹⁰.

21. Vis dėlto Reglamento Nr. 1370/2007 taikymas priklausys nuo sutarties, kurios specifikacijos yra ginčijamos, ypatumų. Šiame reglamente:

- apibrėžiant keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešąsias paslaugas numatytos galimybės nukrypti nuo viešųjų pirkimų bendros tvarkos, nustatytos Direktyvoje 2014/24/ES¹¹ arba Direktyvoje 2014/25/ES¹²,
- įtvirtintos specialiosios teisės normos, kurios arba taikomos vietoj bendrųjų Direktyvos 2014/24 ar Direktyvos 2014/25 nuostatų, arba jas papildo, atsižvelgiant į tai, ar taikytinoje direktyvoje yra teisės normų tose srityse, kurioms taikomas minėtas reglamentas¹³.

22. Pagal Reglamento Nr. 1370/2007 5 straipsnio 1 dalį viešųjų paslaugų sutartis iš esmės sudaromos laikantis šiame reglamente nustatytų taisyklių.

¹⁰ Atsižvelgiant į šios bylos faktines aplinkybes, Reglamento Nr. 1370/2007 3 straipsnio 2 dalis iš tiesų nėra svarbi siekiant priimti sprendimą byloje.

¹¹ 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65).

¹² 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/17/EB (OL L 94, 2014, p. 243).

¹³ 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Rudigier* (C-518/17, EU:C:2018:757) 49 punktą.

23. Vis dėlto direktyvose 2014/24/ES ir 2014/25/ES apibrėžtos paslaugų sutartys ir viešųjų paslaugų sutartys dėl *keleivių vežimo autobusais* ar tramvajais *viešųjų paslaugų teikimo* sudaromos laikantis tose direktyvose nustatytos tvarkos, jei tokios sutartys nėra paslaugų koncesijų sutartys.

2. *Viešųjų paslaugų įsipareigojimas ir sutarties pobūdis*

24. Per teismo posėdį buvo aptarta, koks yra nagrinėjamos sutarties pobūdis, nes šiuo klausimu kyla neaiškumų. *Dobeles*, perkančioji organizacija ir Latvijos vyriausybė sutiko, kad tai viešųjų paslaugų sutartis, kurią sudaręs laimėtojas prisiėmė tik tam tikrą riziką, o ne koncesijos sutartis¹⁴.

25. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išsiaiškinti, ar ši nuomonė teisinga. Tam visų pirma reikės atsižvelgti į aplinkybę, kad paslaugų, dėl kurių sudaryta sutartis, teikimo rizika yra perduodama.

26. Be to, visos šalys sutinka, kad egzistuoja tikras viešųjų paslaugų įsipareigojimas, kurį siekiama įvykdyti nagrinėjama sutartimi.

27. Išsklaidęs šiuos neaiškumus, daugiausia dėmesio skirsiu Reglamente Nr. 1370/2007 nustatytam teisiniam pagrindui.

B. *Kompensacija už viešąją paslaugą, atlygis už viešųjų paslaugų įsipareigojimą*

28. Reglamente Nr. 1370/2007 nurodyta, kad „viešųjų paslaugų įsipareigojimas“ – tai „kompetentingos institucijos apibrėžtas ar nustatytas reikalavimas siekiant užtikrinti bendrus interesus tenkinančių viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimą, kurio, atsižvelgdamas į savo komercinius interesus, operatorius neprisiimtų arba neprisiimtų tokiu mastu ar tokiomis pačiomis sąlygomis negaudamas atlygio“¹⁵.

29. Kitoje išvadoje¹⁶ paaiškinau, kad Reglamente Nr. 1370/2007 atlygis siejamas su viešųjų paslaugų įsipareigojimų, dėl kurių atitinkamos įmonės patiria didelių sąnaudų, vykdymu. Šis atlygis – tai kompensacija arba į išimtinės teisės¹⁷ suteikimas.

30. Sąvoka „kompensacija už viešąją paslaugą“ reiškia, kad nauda, visų pirma finansinė, yra siejama su viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymu teikiant komerciniu požiūriu nenaudingas paslaugas.

¹⁴ Perkančioji organizacija patvirtino, kad šiuo atveju taikytinas 2015 m. liepos 28 d. Ministrų Tarybos nutarimas Nr. 435 skiriasi nuo to, kurį 2011 m. lapkričio 10 d. Sprendime *Norma-A ir Dekom* (C-348/10, EU:C:2011:721) išnagrinėjo Teisingumo Teismas, siekdamas paneigti toje byloje nagrinėtos sutarties pripažinimą „koncesijos“ sutartimi. Toje byloje konkurso laimėtojas nebuvo prisiėmęs visos arba bent jau didelės dalies veiklos rizikos.

¹⁵ Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio e punktas.

¹⁶ Išvados byloje *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:180) 38 punktas.

¹⁷ Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio f punkte tokia teise laikoma „teisė, suteikianti galimybę viešųjų paslaugų operatoriui teikti tam tikras keleivinio transporto viešąsias paslaugas tam tikru maršrutu, tam tikrame tinkle arba zonoje, nedalyvaujant jokiam kitam tokiam operatoriui“.

31. Taip užtikrinama, kad tuo atveju, kai vykdyti viešųjų paslaugų įsipareigojimus yra brangu, tokie įsipareigojimai nepadarytų ekonominės žalos juos įgyvendinti turintiems operatoriams ir galiausiai pačiam paslaugos teikimui. Šiais atvejais kompensacija, kaip atlygis už viešųjų paslaugų įsipareigojimą, „<...> turi būti skiriam[a] siekiant užtikrinti paslaugų, kurios pagal Sutartį laikomos bendrus ekonominius interesus tenkinančiomis paslaugomis, teikimą“¹⁸.

32. Galiausiai Reglamente Nr. 1370/2007 nenumatyta, kad dėl viešųjų paslaugų įsipareigojimų patirtas išlaidas turi padengti tik vežėjai: tokiu atveju nė vienas iš jų nesutiktų teikti paslaugos, kuri pati savaime komerciniu požiūriu yra nenaudinga.

1. Kompensacijos dydis

33. Apskaičiuodama kompensaciją (arba nustatydamas jos apskaičiavimo mechanizmus ir kriterijus)¹⁹ kompetentinga institucija turi užtikrinti, kad „viešojo transporto politikos tikslai būtų pasiekti ekonomiškai efektyviu būdu“²⁰ ir „ilguoju laikotarpiu būtų finansiškai palaikomas viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimas pagal viešojo transporto politikoje nustatytus reikalavimus“²¹.

34. Reglamente Nr. 1370/2007 nereikalaujama, kad kompensacija padengtų visas grynąsias viešųjų paslaugų įsipareigojimo sąnaudas. To reglamento 33 konstatuojamojoje dalyje daroma nuoroda į Sprendimą *Altmark*, kuria primenama, jog tam, kad kompensacija už viešosios paslaugos teikimą nebūtų laikoma nauda, kaip tai suprantama pagal EB 92 straipsnio 1 dalį (dabar – 107 straipsnio 1 dalis), ji „negali viršyti to, kas būtina, siekiant padengti visas ar dalį sąnaudų, kurių patiriama vykdant su viešąja paslauga susijusius įsipareigojimus“²².

35. Be to, Reglamento Nr. 1370/2007 4 straipsnio 1 dalies c punkte reikalaujama ir viešųjų paslaugų sutartyse, ir bendrosiose taisyklėse nustatyti su paslaugų teikimu susijusių sąnaudų paskirstymo tvarką. Remiantis šiuo reikalavimu galima daryti prielaidą, kad kompetentinga institucija neprivalo kompensuoti *visų* sąnaudų, kurias operatorius patiria dėl prisiimtų viešųjų paslaugų įsipareigojimų.

36. Kadangi kompensuojama tik dalis sąnaudų, susijusių su viešųjų paslaugų įsipareigojimais, operatoriui kyla rizika. Jeigu tokia kompensacija mokama pagal bendrąją taisyklę arba pagal tiesiogiai sudarytą sutartį, kompetentinga institucija turi į tai atsižvelgti, kai apskaičiuoja pagrįstą pelną, gautą vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimą²³.

¹⁸ Reglamento Nr. 1370/2007 34 konstatuojamoji dalis.

¹⁹ Reglamente Nr. 1370/2007 nenurodyta jokia apskaičiavimo sistema. Byloje nagrinėjamas kainų indeksavimas, tačiau tai tik vienas iš galimų modelių, taikomų siekiant apskaičiuoti kompensaciją ir galiausiai neutralizuoti galimas neigiamas pasekmes, kurias viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymas gali turėti sutartį sudariusiam konkurso laimėtojiui.

²⁰ Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio 2 dalies a punktas. Kaip nurodyta priede, kompensacija turi būti koreguojama taip, kad būtų skatinamas veiksmingas paslaugos valdymas. Šią nuorodą galima suprasti kaip konkrečią nuostatą, kurioje išreikštas veiksmingumo tikslas.

²¹ Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio 2 dalies b punktas. Nuostata aiškiau suformuluota Reglamento Nr. 2016/2338 11 konstatuojamojoje dalyje.

²² Sprendimo *Altmark* 92 punktas ir rezoliucinė dalis.

²³ Reglamento Nr. 1370/2007 priedo 6 punkte pagrįstas pelnas apibrėžtas kaip „tam verslo sektoriui atitinkamoje valstybėje narėje įprasta kapitalo grąžos norma, atsižvelgiant į viešųjų paslaugų operatoriaus dėl valdžios institucijos įsikišimo patiriamą riziką ar rizikos nebuvimą“.

37. Be to, neturi būti kompensacijos, susijusios su viešųjų paslaugų įsipareigojimais sausumos transporto sektoriuje, *permokos*. Draudžiant tokią permoką siekiama dvejopo tikslo: pirma, išvengti subsidijų, kurios yra valstybės pagalba, antra, pagerinti paslaugų kokybę ir veiksmingumą.

38. Pastarasis tikslas nurodytas Reglamento Nr. 1370/2007 27 konstatuojamojoje dalyje ir priedo 7 punkte²⁴, o plačiau apibrėžtas pirma minėtame Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio 2 dalies a punkte, įtvirtintame Reglamentu Nr. 2016/2338.

39. Reglamente Nr. 1370/2007 nepateikta taisyklių, kaip kompensacijomis turi būti skatinamas veiksmingas transporto paslaugų valdymas²⁵: šiuo klausimu kompetentingos institucijos turi tam tikrą diskreciją²⁶.

40. Komisija savo gairėse atkreipia dėmesį į kompensavimo sistemas, kurios „apima [tik] realiųjų išlaidas, kai jos patiriamos“ (t. y. *a posteriori*), nes „numatytos [vos] kelios paskatos transporto įmonei mažinti išlaidas arba per tam tikrą laikotarpį padidinti veiksmingumą“²⁷.

41. Šiuo požiūriu, kompensuojant sumą, kuri yra mažesnė už viešųjų paslaugų įsipareigojimo grynąsias sąnaudas, galima skatinti viešųjų paslaugų operatorių užtikrinti veiksmingą valdymą, t. y. mažinti savo kontroliuojamas išlaidas.

42. Atliekant Reglamento Nr. 2016/2338 parengiamuosius darbus buvo pateikti pakeitimai, kuriais siekta uždrausti mokėti „per maž[as]“ kompensacijas arba kompensacijas, „mažesn[es] už sumą, reikalingą vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimus patirtų išlaidų ir gautų pajamų grynajam finansiniam rezultatui padengti“²⁸. Tokiems pakeitimams Taryba aiškiai nepritarė, nes jie prieštaravo bendram požiūriui²⁹: pagal pakeitimus visa rizika buvo perkelta perkančiosioms organizacijoms ir negalima nustatyti veiksmingumo paskatų valdant paslaugą³⁰.

²⁴ Kalbant apie viešųjų paslaugų įsipareigojimus, dėl kurių sutartis arba nesudaryta, arba sudaryta, bet nesurengus konkurso. Kaip nurodysiu toliau, teisės aktų leidėjas yra įsitikinęs, kad atlikus atvirą arbitražo procedūrą kompensacijos permokos paprastai nebūna.

²⁵ Komisijos komunikato „Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.)“ (OL C 8, 2012, p. 15) 40 ir 41 punktuose kaip pavyzdys nurodyti du metodai: iš anksto nustatomas fiksuotas kompensacijos dydis, kuriuo būtų numatytas ir įtrauktas našumo padidėjimas, įmonės laukiamas pavidimo vykdymo laikotarpiu, arba nustatomi su pavidimu susijusios veiklos našumo tikslai, pagal kuriuos kompensacijos dydis priklauso nuo tikslų įgyvendinimo masto. Panaši tvarka buvo numatyta iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su viešųjų paslaugų įsipareigojimais ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymu keleivinio geležinkelio, kelių ir vidaus vandenų transporto sektoriuje (jį Komisija pateikė pagal EB sutarties 250 straipsnio 2 dalį) (COM(2002) 107 *final*), priedo 6 punkte.

²⁶ Institucijos veiksmingumą turėtų skatinti neviršydamos pagrįsto kompensacijos dydžio ir neleisdamos operatoriui sau pasilikti didžiosios veiksmingumo naudos dalies, taip pat užtikrinti, kad tokios paskatos nepakenktų aukštai paslaugų kokybei. Šios taisyklės primintos Komisijos gairių 2.4.5 punkte; jos taip pat kyla iš sisteminio ir teleologinio Reglamento Nr. 1370/2007 aiškinimo.

²⁷ Komisijos gairių 2.4.3 punktas.

²⁸ Projektas dėl Europos Parlamento teisėkūros rezoliucijos dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl šalių keleivinio geležinkelių transporto paslaugų rinkų atvėrimo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 (COM(2013)0028 – C7-0024/2013–2013/0028(COD)), 2014 m. sausio 16 d. Dokumentas A7-0034/2014, 10 ir 40 pakeitimai.

²⁹ Šis požiūris nurodytas delegacijoms skirtame 2015 m. spalio 12 d. Tarybos Generalinio sekretoriato dokumente Nr. 12777/15.

³⁰ Žr. Tarybos Generalinio sekretoriato ataskaitą Nuolatinių atstovų komitetui: 2015 m. gruodžio 4 d. Dokumentas Nr. 13146/15 112 eilutė ir 2016 m. sausio 15 d. Dokumentas Nr. 5159/16 1 papildymo 112 eilutė. Primenu, kad taip pat nepritarta tiesioginiam „nepakankamos“ kompensacijos draudimui, pasiūlytam rengiant pirmąją reglamento versiją: tokio nepritarimo priežastys yra įvairios ir nebūtinai susijusios su veiksmingumo paskata. Žr. 31 išnašą.

2. Ar kompensacija yra tinkama?

43. Nė viename Reglamento Nr. 1370/2007 straipsnyje neminimi žodžiai „atitinkama“, „tinkama“ ar „pakankama“ kompensacija³¹. Šios sąvokos vartojamos konstatuojamosiose dalyse ir netiesiogiai – priede.

44. 2007 m. priimto teisės akto 27 konstatuojamojoje dalyje priminus, kad negali būti kompensacijos permokos, nurodyta, kad „[j]ei kompetentinga institucija planuoja sudaryti viešųjų paslaugų sutartį neskelbdama konkurso, ji turėtų laikytis išsamių taisyklių, užtikrinančių tinkamą kompensacijų dydį <...>“.

45. Teisės akto dėstomojoje dalyje taip pat išreikštas susirūpinimas dėl nepakankamos kompensacijos, nors priede šiuo klausimu tik nurodytas poveikis, kurį viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymas gali turėti kitai operatoriaus veiklai arba jo tinklams³².

46. Komisijos gairėse primenama, kad „tinkama“ kompensacija yra būtina siekiant užtikrinti, kad per ilgą laikotarpį nebūtų išeikvotos nuosavos viešųjų paslaugų įsipareigojimą prisiėmusio operatoriaus lėšos, – dėl to operatorius negalėtų veiksmingai vykdyti pagal sutartį jam tenkančių įsipareigojimų arba išlaikyti aukšto teikiamų keleivinio transporto paslaugų kokybės lygį³³.

47. Komisija priduria, kad dėl netinkamos kompensacijos taip pat gali sumažėti pasiūlymų, konkursui teikiamų siekiant sudaryti viešųjų paslaugų sutartį, skaičius³⁴.

48. Savo pasiūlyme iš dalies pakeisti Reglamentą Nr. 1370/2007 Komisija aiškiai pažymėjo, kad būtina užtikrinti finansinį viešojo transporto tvarumą³⁵.

49. Šis susirūpinimą keliantis klausimas akivaizdžiai nurodytas tekste, iš dalies pakeistame Reglamente Nr. 2016/2338. Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio 2 dalies b punkte pabrėžiama, kad, be kitų tikslų, kompensacija turi būti siekiama užtikrinti, kad „ilguoju laikotarpiu būtų finansiškai palaikomas viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimas pagal viešojo transporto politikoje nustatytus reikalavimus“.

50. Reglamento Nr. 2016/2338 11 konstatuojamojoje dalyje finansinis tvarumas siejamas su pareiga „tinkamai“ kompensuoti paslaugų operatorių viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymą.

³¹ Projektas dėl Europos Parlamento teisėkūros rezoliucijos dėl Tarybos bendrosios pozicijos siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinantį Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir 1107/70 (13736/1/2006 – C6-0042/2007–2000/0212(COD)), 2007 m. balandžio 4 d. dokumentas A6-0131/2007, 6, 14 ir 18 pakeitimai; juo iš dalies pakeista bendroji pozicija – nustatytas reikalavimas, kad nebūtų nei kompensacijos permokos, nei nepakankamos kompensacijos. Valstybių narių delegacijų nuomonės išsiskyrė ir dėl to, ar nustatyti šį reikalavimą (kai kurios delegacijos visų pirma manė, kad reglamento tikslas nėra uždrausti nepakankamą kompensaciją), ir dėl to, kur ir kaip tai padaryti: dėl šių pakeitimų žr. Tarybos Generalinio sekretoriato ataskaitą Nuolatinių atstovų komitetui, 2007 m. balandžio 2 d. Dokumentas Nr. 7974/07. Galiausiai pakeitimai nebuvo įtraukti į tekstą.

³² Priedo 3 punktas. Jame įspėjama vengti ir kompensacijos permokos, ir „nepakankamos kompensacijos“, taip pat raginama apskaičiuojant grynąjį finansinį viešųjų paslaugų įsipareigojimo rezultatą atsižvelgti į „apskaičiuojamą finansinį poveikį atitinkamiems operatoriaus tinklams“.

³³ Komisijos gairių 2.4.8 punktas.

³⁴ Ten pat.

³⁵ Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl šalių keleivinio geležinkelių transporto paslaugų rinkų atvėrimo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 (COM(2013) 28 *final*), 5 konstatuojamoji dalis ir 2a straipsnio 4 dalis. Atliekant analizes ir konsultacijas, kuriomis pagrįstas teisės aktas, daugiausia dėmesio skirta geležinkelių transportui, dėl kurio iš esmės ir buvo daromi Reglamento Nr. 1370/2007 pakeitimai. Vis dėlto iš pasiūlymo teksto matyti, kad šiuo klausimu jo taikymo sritis yra bendro pobūdžio.

51. Kompensacijos tinkamumas, kaip tai suprantama nurodyta prasme, vertinamas sprendžiant dėl proporcingumo reikalavimų³⁶, kuriuos turi atitikti viešųjų paslaugų įsipareigojimų sąlygos tam, kad būtų galima teikti keleivių vežimo paslaugas pagal Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio pirmą pastraipą.

52. Taigi kompensacija operatoriui, kuriam pavesta vykdyti viešųjų paslaugų įsipareigojimą, turi sudaryti sąlygas sėkmingai teikti paslaugas. Dėl pirma išdėstytų priežasčių tai nereiškia, kad kompensacijos suma sutampa su grynosiomis finansinėmis sąnaudomis, patirtomis vykdant tokį įsipareigojimą.

3. *Kompensuotinos sąnaudos (bendrosios sąvokos)*

53. Pagal Reglamento Nr. 1370/2007 4 straipsnio 1 dalį viešųjų paslaugų sutartyse turi būti numatyta su transporto paslaugų teikimu susijusių sąnaudų paskirstymo tvarka³⁷.

54. Šioje nuostatoje išvardytos personalo ir elektros energijos sąnaudos, infrastruktūros mokesčiai, viešojo transporto priemonių, riedmenų ir keleivinio transporto paslaugoms teikti būtinų įrenginių techninės priežiūros bei remonto sąnaudos, nekintamos sąnaudos ir derama nuosavo kapitalo grąža, tačiau šis sąrašas nėra baigtinis.

55. Pirmuosiuose pasiūlymuose dėl reglamento buvo reikalaujama, kad operatorius padengtų bent jau „viešųjų paslaugų sutartyje numatytų paslaugų teikimo sąnaudas, įskaitant visų pirma personalo ir elektros energijos sąnaudas, taip pat transporto priemonių ir riedmenų techninės priežiūros bei remonto sąnaudas“³⁸.

56. Vis dėlto Reglamente Nr. 1370/2007 nenustatyta, kad tam tikros sąnaudos turi būti priskirtos vienai arba kitiems šaliams; taigi jame nereikalaujama kompensuoti konkrečių sąnaudų³⁹. Šiuo atžvilgiu kompetentinga institucija gali veikti lanksčiai⁴⁰.

4. *Tarpinė išvada*

57. Kompensacija už viešąją paslaugą pagal Reglamentą Nr. 1370/2007 yra kompensacija, kuri dėl savo dydžio nesuteikia finansinės naudos, laikytinos valstybės pagalba. Be to, šis dydis turi būti toks, kad būtų užtikrinta pusiausvyra tarp tikslų veiksmingai valdyti transporto paslaugas ir šių paslaugų teikimo finansinio tvarumo ilguoju laikotarpiu.

³⁶ Viešųjų paslaugų įsipareigojimas, kaip intervencija į rinką, turi atitikti pagal Sąjungos teisę suprantamą proporcingumo principą: įsipareigojimas turi būti pagrįstas, tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršyti to, kas būtina tikslui pasiekti.

³⁷ Ta pati pareiga taikoma ir *bendrosioms taisyklėms*, kurios nėra šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas. Dėl sąvokos žr. 41 išnašą.

³⁸ Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su viešosios paslaugos reikalavimais ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymu keleivinio geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje (COM(2000) 7 *final*), 6 straipsnio b punktas ir Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su viešųjų paslaugų įsipareigojimais ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymu keleivinio geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje (pateikto Komisijos pagal EB sutarties 250 straipsnio 2 dalį) (COM(2002) 107 *final*), 6 straipsnio b punktas.

³⁹ Nuostata, pagal kurią negalima lanksčiai paskirstyti sąnaudų, gali būti neįgyvendinama, kaip įspėjo Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas savo Nuomonės dėl Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su viešosios paslaugos reikalavimais ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymu keleivinio geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje (OL C 221, 2001, p. 31), 5.1.1 punkte.

⁴⁰ Dar vienas tokio lankstumo pavyzdys nurodytas Reglamento Nr. 1370/2007 2a straipsnio 1 dalies pirmoje įtraukoje, pagal kurią kompetentinga institucija gali sugrupuoti sąnaudas padengiančias paslaugas su sąnaudų nepadengiančiomis paslaugomis.

58. Mokant kompensaciją, kuri yra mažesnė už grynąsias viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymo sąnaudas, Reglamentas Nr. 1370/2007 nepažeidžiamas. Rizikos perdavimas paslaugų teikėjui pats savaime neprieštarauja šiam reglamentui.

59. Kompetentinga institucija turi plačią diskreciją nuspręsti, su kuriais elementais ji sieja kompensaciją, taigi ir kokią būtent riziką prisiima paslaugų teikėjas.

C. Kompensacija ir konkursai

60. Per teismo posėdį buvo nagrinėjamas klausimas, kokią įtaką kompensacijai gali turėti tai, kad prieš sudarant sutartį buvo surengtas konkursas (kaip nagrinėjamu atveju).

61. Siekiant įgyvendinti viešųjų paslaugų įsipareigojimus, Reglamente Nr. 1370/2007 numatytos dvejų rūšių teisinės priemonės: viešųjų paslaugų sutartys ir bendrosios taisyklės⁴¹. Viešųjų paslaugų sutartis iš esmės reikia rinktis tais atvejais, kai numatyta mokėti kompensaciją⁴². Išimties tvarka, kai įsipareigojimai susiję su didžiausiais tarifais, juos galima nustatyti vienašališkai, taikant bendrąsias taisykles⁴³.

62. Pagal Reglamento Nr. 1370/2007 5 straipsnį perkančiosios organizacijos turi galimybę sutartis sudaryti tiesiogiai (su vidaus operatoriumi ar – tam tikromis sąlygomis – trečiaja šalimi) arba vykdyti sutarčių sudarymo konkurso tvarka procedūrą. Reglamento Nr. 1370/2007 nuostatų dėl kompensacijos apskaičiavimo metodo išsamumo lygis skiriasi priklausomai nuo sutarties sudarymo būdo.

63. Reglamente pateiktos tam tikros bendrosios taisyklės. 6 straipsnio, skirto „kompensacijoms už viešąsias paslaugas“, 1 dalies pirmoje įtraukoje numatyta, kad tokios kompensacijos turi atitikti Reglamento Nr. 1370/2007 4 straipsnio nuostatas⁴⁴.

64. Dėl kompensacijos, susijusios su viešųjų paslaugų įsipareigojimu, apskaičiavimo metodo pažymėtina, kad Reglamente Nr. 1370/2007 apibrėžta tik situacija, kai šis įsipareigojimas nustatytas bendrojoje taisyklėje arba tiesiogiai sudarytoje sutartyje.

65. Kitaip tariant, Reglamente 1370/2007 nėra specialiųjų taisyklių, taikomų kompensacijos apskaičiavimo metodui, kai sutartis sudaryta surengus konkursą. Manau, kad jų nėra dėl to, kad teisės aktų leidėjas tikėjosi, jog vykdant konkursus savaime bus daugiau galimybių užtikrinti konkuruojančių interesų pusiausvyrą.

⁴¹ Šios sutartys ir taisyklės apibrėžtos atitinkamai Reglamento Nr. 1370/2007 2 straipsnio i ir l punktuose. *Viešųjų paslaugų sutartis* rodo „kompetentingos institucijos ir viešųjų paslaugų operatoriaus susitarim[ą]“. *Bendroji taisyklė* reiškia „priemon[ę], nediskriminuojant taikom[ą] visoms tos pačios rūšies keleivinio transporto viešosioms paslaugoms tam tikroje geografinėje teritorijoje“.

⁴² Reglamento Nr. 1370/2007 3 straipsnio 1 dalyje numatyta: „Jei kompetentinga institucija nusprendžia savo pasirinktam operatoriumi už viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymą suteikti bet kokio pobūdžio išimties teises ir (arba) kompensaciją, ji tai daro pagal viešųjų paslaugų sutartį.“

⁴³ Reglamento Nr. 1370/2007 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Nukrypstant nuo 1 dalies, viešųjų paslaugų įsipareigojimams, kuriais siekiama nustatyti didžiausius galimus tarifus, taikomus visiems keleiviams arba tam tikroms jų kategorijoms, taip pat gali būti taikomos bendrosios taisyklės. <...>“

⁴⁴ Pagal šį straipsnį bet kurioje viešųjų paslaugų sutartyje, kaip ir bendrojoje taisyklėje, turi būti: „<...> b) iš anksto objektyviai ir skaidriai nustatyti: i) rodikliai, pagal kuriuos turi būti apskaičiuojamos kompensacijos, jei jos mokamos[.] ir ii) bet kurių suteiktų išimtinių teisių pobūdis ir apimtis, taip, kad būtų išvengta permokos; <...> c) nustatoma su paslaugų teikimu susijusių sąnaudų paskirstymo tvarka. <...>“

66. Tokio pobūdžio konkursuose perkančiosios organizacijos savo nuožiūra gali specifikacijose numatyti sistemas, pagal kurias kainos peržiūrimos taikant indeksavimo ar panašias formules. Kaip nurodė Teisingumo Teismas⁴⁵, nacionalinės taisyklės, kuriose nenumatyta periodiškai peržiūrėti sutarčių kainų *po to*, kai sudaroma sutartis, pagal Sąjungos teisę⁴⁶ nėra draudžiamos.

67. Komisijos gairių 2.4.1 punkte pabrėžiama, kad „[p]agal [Reglamento Nr. 1370/2007] 5 straipsnio 3 dalį skelbiant atvirumo, skaidrumo ir nediskriminavimo principais pagrįstus konkursus sumažinama viešoji kompensacija, kurią kompetentingos institucijos turės mokėti paslaugos teikėjui, kad viešoji paslauga būtų konkurso reikalaujamo lygio, taigi užkertamas kelias kompensacijos permokai. Tokiu atveju nereikia taikyti priede nustatytų išsamių kompensacijos taisyklių“.

68. Atsižvelgiant į tai, sutarčiai sudaryti rengiami konkursai yra tinkama sistema, leidžianti geriausiomis kokybės ir kainos sąlygomis pavesti pajėgiam ūkio subjektui teikti viešąją paslaugą. Tokiomis aplinkybėmis reguliavimo institucijos įsikišimas yra ne toks reikalingas.

69. Komisijos gairėse ši nuomonė patvirtinta: konkurencinių rinkos jėgų sąveika leidžia nustatyti iki mažiausio lygio sumažintą kompensaciją⁴⁷, todėl perkančioji organizacija ar perkantysis subjektas gali pasirinkti pasiūlymą, dėl kurio bendruomenė patirtų mažiausiai sąnaudų (arba kainos ir kokybės požiūriu veiksmingiausią pasiūlymą)⁴⁸.

70. Aiški Reglamento Nr. 1370/2007 nuostata, kad vykdant konkursą kompensaciją galima automatiškai koreguoti, yra susijusi ne tik su reikalavimu, kad nebūtų kompensacijos *permokos*. Surengus konkursą taip pat galima pasiekti, kad būtų skirta *tinkama* kompensacija, norint užtikrinti ilgalaikį viešojo keleivinio transporto paslaugų finansinį tvarumą pagal viešojo transporto politikos reikalavimus⁴⁹.

⁴⁵ 2018 m. balandžio 19 d. Sprendimo *Conorzio Italian Management ir Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264) 29–31 punktai.

⁴⁶ Tuo metu buvo taikoma 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 19), iš dalies pakeista 2011 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 1251/2011 (OL L 319, 2011, p. 43), ir bendrieji principai, kuriais ji pagrįsta. Dabar Direktyvos 2014/24 111 konstatuojamojoje dalyje indeksavimas nurodytas kaip galimybė: „atskirose sutartyse pačios perkančiosios organizacijos turėtų turėti galimybę numatyti sutarties pakeitimus, taikant nuostatas dėl peržiūros arba pasirinkimo galimybės, tačiau pagal jas [oms] neturėtų būti suteikiama neribota diskrecija. <...> Atitinkamai turėtų būti paaiškinta, kad pakankamai aiškiai suformuluotose nuostatose dėl peržiūros arba pasirinkimo galimybės gali būti nurodyti, pavyzdžiui, kainų indeksavimai <...>“. Tokio paties turinio konstatuojamosios dalys pateiktos direktyvose 2014/23 ir 2014/25.

⁴⁷ Komisijos gairių 2.4.2 punktas. Dar vienas įrodymas, kad surengus konkursą kompensacija savarankiškai nustatoma atsižvelgiant į pasiūlą ir paklausą, pateiktas 2.4.3 punkte; jame apibrėždama pagrįsto pelno sąvoką Komisija remiasi prielaida, kad egzistuoja „bendrai rinkoje sutart[as] užmokes[ti]s už tam tikrą paslaugą“, nes, „jei konkursas *nerengiamas*, apskaičiuojant kompensaciją geriausia remtis [šiuo] užmokesčiu“.

⁴⁸ „Mažiausių sąnaudų bendruomenei“ kriterijus Reglamente Nr. 1370/2007 nenumatytas. Jis vartojamas Sprendimo *Altmark* 93 punkte, bet ne rezoliucinėje dalyje. Remiantis Komisijos komunikatu dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą (OL C 8, 2012, p. 4; VESP komunikatas), šis kriterijus turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį galima pasirinkti pasiūlymą, kurio kaina mažiausia arba kuris atitinka geriausią kainos ir kokybės santykį. Nors šios gairės susijusios su SESV 106 straipsniu, nematau kliūčių atitinkamu klausimu jas taikyti nagrinėjant SESV 93 straipsnį.

⁴⁹ Remiوسي Reglamento Nr. 2016/2338 11 konstatuojamąja dalimi: „viešųjų paslaugų sutarčių, kurios sudaromos ne konkurso tvarka, atveju viešųjų paslaugų operatorių viešųjų paslaugų įsipareigojimų vykdymas turėtų būti tinkamai kompensuojamas <...>“. Kursyvu išskirta mano.

71. Vis dėlto pirma išdėstytos pastabos grindžiamos prielaida, kad konkurso struktūra leidžia užtikrinti tikrą ir veiksmingą konkurenciją vertinant ir procedūras, ir sutarties turinio požiūriu:

- dėl konkurso procedūros Reglamente Nr. 1370/2007 pateikta nedaug paaiškinimų⁵⁰. Komisijos gairėse raginama taikyti specialiąsias viešųjų pirkimų direktyvų taisykles⁵¹,
- apibrėžiant viešųjų paslaugų sutarties turinį, Reglamento Nr. 1370/2007 4 straipsnyje išvardyta būtinausia informacija, kuri turi būti pateikta sutartyje. Manau, kad siekiant skaidrumo šią informaciją reikia nurodyti specifikacijose.

72. Turėdami tokią informaciją operatoriai gali nuspręsti, ar dalyvauti konkurse dėl sutarties sudarymo; jeigu jie taip nusprendžia, gali parengti pasiūlymą ir jame pateikti visų svarbių veiksmų kainą⁵².

73. Kompensacijos dydis – arba jos nustatymo mechanizmas ir kriterijai – neabejotinai yra vienas iš tokių svarbių veiksmų. Jeigu apskaičiuojama per maža kompensacija, ji gali atgrasyti galimus konkurso dalyvius arba apriboti jų skaičių; taip būtų pažeista Reglamento Nr. 1370/2007 5 straipsnio 3 dalis⁵³.

74. Taigi perkančioji organizacija turi užtikrinti, kad specifikacijose nebūtų numatyta tokių kompensacijos kriterijų, dėl kurių be objektyvaus pagrindimo viešųjų paslaugų įsipareigojimai taptų pernelyg brangūs galimiems paslaugų teikėjams ir tai atgrasytų juos nuo dalyvavimo konkurse. Tokiu atveju procedūra neatlieka savo pagrindinio tikslo – sudaryti sąlygas atrinkti naudingiausią pasiūlymą (tam, kad būtų vykdomas viešųjų paslaugų įsipareigojimas).

75. Nustatant, ar yra paslaugų disbalansas ir ar jis pagrįstas, reikia nagrinėti kiekvieną atvejį atskirai, atsižvelgiant į Reglamente Nr. 1370/2007 kompensacijomis siekiamus tikslus.

D. Taikymas pagrindinėje byloje

76. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą šį prašymą pateikęs teismas išdėstė argumentus „už“ ir „prieš“ kasatorių reikalavimo patenkinimą. Argumentai „už“, be kita ko, yra tokie:

- pagal pasirinktą modelį ir jo įgyvendinimo priemonės konkurso dalyviai įpareigojami priimti pernelyg didelę riziką nustatant paslaugos kainą ir ši rizika pasiekia tokią ribą, kad reikia pripažinti, jog valstybė iš tikrųjų nevykdo pareigos tinkamai kompensuoti su viešojo transporto paslaugų teikimu susijusias sąnaudas,
- neįmanoma tiksliai prognozuoti, kokios bus energijos išteklių (kuro) kainos, vidutinis darbo užmokestis nagrinėjamame sektoriuje ir įmokos į nacionalinę socialinio draudimo sistemą po dešimties metų. Taikant kompensavimo tvarką, pagal kurią kainas galima tinkamai

⁵⁰ Pagal Reglamento Nr. 1370/2007 5 straipsnio 3 dalį procedūra „turi būti atvira visiems operatoriams ir sąžininga, o joje turi būti laikomasi skaidrumo bei nediskriminavimo principų“. 9 konstatuojamojoje dalyje taip pat minimas proporcingumo principas. Sutarties sudarymo procedūra turi atitikti SESV principus, neatsižvelgiant į tai, ar jie paminėti dėstomojoje dalyje.

⁵¹ 2.3.2 punktas.

⁵² Jeigu operatoriai mano, kad tai tikslinga, taip pat gali imtis priemonių apsaugoti nuo rinkos pokyčių (pavyzdžiui, apsidrausti nuo būsimo paslaugų ir produktų, kuriais jie turi naudotis, kainų padidėjimo).

⁵³ Sudarant sutartį dėl viešųjų paslaugų įsipareigojimo pernelyg didelis atitinkamų sutartinių įsipareigojimų disbalansas perkančiosios organizacijos naudai gali riboti konkurenciją, nes ūkio subjektai paprastai nenori priimti nuostolių.

perskaičiuoti tik kas kelerius metus ir juo labiau tik dalies sąnaudų atveju, kyla rizika, kad dėl nepakankamai tikslių prognozių padidėjusios sąnaudos operatoriui sukels nuostolių net ir tuo atveju, kai vykdoma ūkinė veikla yra naši.

77. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nurodyti argumentai „prieš“, be kita ko, yra šie:

- Komisijos gairėse pabrėžiamos paslaugų teikimo kokybės ir veiksmingumo sąvokos. Kompetentingos institucijos turi rasti modelį, pagal kurį būtų užtikrinta paslaugų kokybė ir kartu paslaugų teikėjai būtų motyvuojami didinti savo paslaugų našumą. Pagal Reglamente Nr. 1370/2007 nustatytas kompensavimo taisykles kompetentingoms institucijoms paliekama tam tikra diskrecija,
- atviro konkurso paskelbimas yra nacionalinės viešojo transporto paslaugų plėtros įgyvendinimo Latvijoje dalis. Valstybė nusprendė, kad, kuriant bendrą autobusų maršrutų tinklą, kuriam taikomi vienodi kokybės reikalavimai, nuo 2021 m. kompensacija už šių paslaugų teikimą bus grindžiama sutartiniu modeliu, kuris bus paremtas vežėjo per atvirą konkursą pasiūlytos kainos ir pajamų, gautų teikiant viešojo transporto paslaugas, skirtumu⁵⁴,
- konkurso dalyviams nedraudžiama apskaičiuojant pasiūlymo kainą į ją įtraukti sąnaudas dėl rizikos, kurią konkurso dalyvis prisiima nustatydamas konkrečią kainą tam tikram laikotarpiui. Taigi iš konkurso dalyvių nereikalaujama tiksliai numatyti ateinančių 10 metų sąnaudų, kurios sudaro pasiūlymo kainos dalį, tačiau jie skatinami įvertinti, kokia būtų jų pasiūlymo kaina atsižvelgiant į kintančias ekonomines ir verslo sąlygas,
- net ir tokie rizikos vertinimai negali visiškai panaikinti galimybes, kad taikant siūlomą kompensavimo tvarką nebus padengti visi nuostoliai, kuriuos operatorius gali patirti vykdydamas sudarytą sutartį. Vykstant konkursui jo dalyviai, tikėdamiesi tapti nugalėtojais, gali nesiūlyti sutartinės kainos, kuri pašalintų tokią riziką. Dėl to atsiranda pagrindas nuogąstauti, kad sumažės paslaugų prieinamumas ar kokybė.

78. Savo ruožtu remdamasis tuo, kas išdėstyta, manau, kad kompetentingos institucijos neprivalo viešojo transporto paslaugų teikėjo naudai nustatyti *visiško* sąnaudų indeksavimo mechanizmą, taikomą siekiant sudaryti sutarties kainą.

79. Iš tiesų Reglamente Nr. 1370/2007 nereikalaujama, kad paslaugų teikimo sutartyje būtų įtvirtintos visiško indeksavimo sąlygos, veikiančios kaip „apsidraudimas“ nuo kuro, darbo užmokesčio ar socialinio draudimo įmokų padidėjimo. Perkančioji organizacija, paisydama savo diskrecijos ribų, gali numatyti dalinį indeksavimą, taikomą tik nustatytiems laikotarpiams ir tik tais atvejais, kai sąnaudų padidėjimas viršija tam tikrą ribą⁵⁵.

⁵⁴ *Satiksmes ministrijas informatīvais ziņojums „Par reģionālās nozīmes sabiedriskā transporta pakalpojumu attīstību 2021.–2030.gadam“* (Transporto ministrijas informacinis dokumentas „Dėl regioninės reikšmės viešojo transporto paslaugų plėtros 2021–2030 m. laikotarpiu“); jį galima rasti šiuo adresu: <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40473219>. Ginčijamos specifikacijos buvo paskelbtos 2019 m.; teismo posėdyje perkančioji organizacija ir Latvijos vyriausybė paaiškino, kad jau tuo metu naująjį finansavimo modelį (aprašytą tame informaciniame dokumente) buvo galima taikyti sutartims, kurios bus vykdomos nuo 2021 m. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nustatyti, ar 2019 m. specifikacijoms buvo taikoma naujoji, ar senoji sistema.

⁵⁵ Žr. šios išvados 66 punktą.

80. Kartoju, nėra nustatyta įpareigojimo visiškai kompensuoti bet kokių sąnaudų, susijusių su paslaugos teikimu, padidėjimą. Vadinasi, nacionalinė tvarka, pagal kurią surengus atvirą konkursą sudaromos viešųjų transporto paslaugų sutartys ir, kitaip nei pagal anksčiau Latvijoje galiojusią tvarką⁵⁶, nevisiškai pašalinama paslaugų teikėjo nuostolių atsiradimo rizika, atitinka Reglamentą Nr. 1370/2007.

81. Neatmestina galimybė, kad pagal tokį modelį gali būti atvejų, kai rizika bus priskirta operatoriui. Vis dėlto apskritai modelis atitinka Reglamentą Nr. 1370/2007, pagal kurį galima mokėti ne visą kompensaciją, jeigu ji skatina efektyvumą.

82. Į klausimą, gal pagal tokį modelį konkurso dalyviai įpareigojami prisiimti per didelės rizikos nustatant paslaugos kainą, galima atsakyti, pirma, kad dalyvavimas konkurse nėra privalomas ir kandidatai turi apsvarstyti, ar jie suinteresuoti jame dalyvauti⁵⁷.

83. Antra, kaip jau paaiškinau, pakankamai informacijos turintys konkurso dalyviai savo pasiūlymą rengia atsižvelgdami į visus svarbius aspektus, įskaitant su paslauga susijusių sąnaudų padidėjimą ateityje ir atitinkamą rizikos priedą. Konkurso dalyviai turi numatyti tam tikro laikotarpio sąnaudas, kurios daro poveikį paslaugos kainai, įskaitant sąnaudas, kurių pokyčiams (ir padidėjimui, ir sumažėjimui) jie neturi jokios įtakos.

84. Toks būsimų sąnaudų įvertinimas neišvengiamai apima ir sąnaudas, kurių padidėjimas nepriklauso nuo operatorių valios, t. y. sąnaudas, tiesiogiai nesusijusias su „vežėjo veiklos (ne)efektyvumu“⁵⁸. Vis dėlto, kartoju, Reglamente Nr. 1370/2007 nenustatyta įpareigojimo kompensuoti konkrečias sąnaudas. Jeigu dėl šio padidėjimo kompensacijos suma yra mažesnė už operatoriaus apskaičiuotas sąnaudas, operatorius turi siekti sutaupyti kitų elementų, kuriems jis gali daryti įtaką, sąskaita.

85. Pirma pateikti argumentai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui netrukdo atsižvelgiant į specifikacijų sąlygas (ir jas pagrindžiančius ekonominius skaičiavimus) įvertinti galimą tų sąlygų atgrasomąjį poveikį bendrame pasiūlymų kontekste⁵⁹. Atlikęs analizę teismas galės nuspręsti, kad kompensacija už viešųjų paslaugų įsipareigojimą yra akivaizdžiai per maža ir dėl to nepagrįstai sumažėja paslaugos prieinamumas ar kokybė arba dirbtinai apribojamas konkurso dalyvių skaičius.

86. Teisingumo Teismas neturi atlikti vertinimo vietoj prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ir nustatyti, ar ginčijamų specifikacijų turinys turėjo tokių trūkumų ir dėl to nebuvo galima išrinkti naudingiausio pasiūlymo. Iš visos informacijos matyti, kad nagrinėjamoje byloje taip nebuvo (iš tiesų buvo keli konkurso dalyviai, laisvai parengę savo pasiūlymus), tačiau, kartoju, tai gali nustatyti tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

⁵⁶ Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 13 punkte nurodyta: „Toks pakeitimas padarytas dėl to, kad iki šiol paslaugų teikėjai daugiausia veikė nerizikingomis sąlygomis, nes valstybė kompensuodavo visas sąnaudas (kainos padidėjimą, paklauskos sumažėjimą). Vis dėlto siekiant užtikrinti veiksmingesnę valstybės biudžeto naudojimą reikia užtikrinti, kad pirmiausia patys transporto paslaugų teikėjai būtų suinteresuoti pasiekti komercinius tikslus“. Kaip pažymėjau 54 išnašoje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nuspręsti, į kuriuos norminius kriterijus turi būti atsižvelgiama teisme peržiūrint specifikacijas: į galiojusius iki 2021 m. ar įsigaliojusius po 2021 m.

⁵⁷ Per teismo posėdį ir *Dobeles*, ir perkančioji organizacija, ir Latvijos vyriausybė patvirtino, kad sutarties sudarymo procedūroje, kurios specifikacijos užginčytos, dalyvavo keli konkurso dalyviai (įskaitant kasatores).

⁵⁸ Šią sąvoką vartojo *Dobeles* savo rašytinių pastabų 11 punkte.

⁵⁹ Iš tiesų būtent pati perkančioji organizacija, atsižvelgdama į tokius įrodymus, kaip pasiūlymų nebuvimas, vienintelis pasiūlymas arba visuotinis prognozių neatitinkančių pasiūlymų pateikimas, turėtų apsvarstyti, ar specifikacijų sąlygos yra praktiškai neįgyvendinamos.

V. Išvada

87. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau *Augstākā tiesa (Senāts)* (Aukščiausiasis Teismas, Latvija) pateikti tokį atsakymą:

2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinant Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70, iš dalies pakeistas 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/2338,

turi būti aiškinamas taip:

pagal jį sutarties dėl keleivių vežimo autobusais sudarymo surengus atvirą konkursą specifikacijose galima nenustatyti sąlygos, kurioje būtų numatytas periodinis visų sąnaudų, įskaitant nuo paslaugų teikėjo valios nepriklausančias sąnaudas, indeksavimas mokant kompensaciją už toje sutartyje reglamentuojamus viešųjų paslaugų įsipareigojimus.