ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.4.2014 г.
COM(2014) 232 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

за тълкуване на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

за тълкуване на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж)

Резюме

Въз основа на опита, придобит по време на двадесетгодишното практическо прилагане на Регламент (ЕИО) № 3577/92, Комисията реши, да актуализира и измени своето тълкуване на разпоредбите на този регламент в интерес на прозрачността и правната сигурност. Настоящото съобщение изменя и заменя предходните тълкувателни съобщения на Комисията от 2003 г.[1] и 2006 г.[2]

Настоящото съобщение се предоставя само с информационна цел, за да помогне за разясняването на регламента. В него се посочва как Комисията възнамерява да прилага регламента. То няма за цел преразглеждане на регламента или навлизане в тълкувателната компетентност на Съда.

В началото на настоящото съобщение се определя приложното поле на свободното предоставяне на услуги в сектора на морския каботаж. В него се посочва кой се ползва от това свободно предоставяне на услуги и се припомня кои услуги обхваща регламентът.

По-нататък в документа е определена степента на дерогациите за свободното предоставяне на услуги съгласно предвиденото в регламента. Съществуват три такива дерогации. Първо, държавите членки са оправомощени да налагат правила за наемането на екипаж на борда на кораби с водоизместимост под 650 бруто регистър тона и плавателни съдове, които извършват услуги в областта на островния каботаж между две пристанища на тяхната територия. Второ, държавите членки могат да налагат задължения за обществени услуги и да сключват договори за обществени услуги, за да осигурят подходящи транспортни услуги по разписание до, от и между островите. И накрая, държавите членки могат да поискат от Комисията да приеме предпазни мерки с цел преодоляване на сериозните нарушения на вътрешния пазар.

В съобщението също така се съдържа преглед на преходните мерки за прилагането на регламента по отношение на Хърватия след присъединяването ѝ към Съюза.

И накрая, в съобщението се предоставят насоки относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета[3] по отношение на услугите в областта на морския каботаж.

---

[1] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за тълкуване на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки от 22.12.2003 г., COM(2003)595.

[2] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за актуализиране и коригиране на Съобщение за тълкуване на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки от 11.5.2006 г. (COM(2006)196).

[3] ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 1.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж)[4] (наричан по-нататък „регламентът“) бе приет преди повече от двадесет години — когато бе създаден вътрешният пазар. След влизането в сила на регламента на 1 януари 1993 г. морският каботаж претърпя постепенно либерализиране.

В периода след 1993 г. Комисията представи няколко доклада относно икономическия и правния напредък на посоченото либерализиране[5]. В своите тълкувателни съобщения от 2003 г. и 2006 г. тя също така разгледа проблемите относно тълкуването, поставени във връзка с прилагането на регламента.

В петия доклад относно прилагането на регламента се подчертава необходимостта от допълнително изясняване на някои аспекти на насоките на Комисията във връзка с това прилагане[6].

С настоящото съобщение се актуализират и изменят предишните насоки, за да се приведат в съответствие с наскоро приетото законодателство на ЕС и практиката на Съда и за да се отразят по-добре промените в разбирането на Комисията за някои разпоредби на регламента. Това се отнася по-специално до тълкуването от Комисията на разпоредбите на регламента относно наемането на екипаж (точка 4 от настоящото съобщение) и продължителността на договорите за обществени услуги (точка 5.5.2 и раздел 5.7 от настоящото съобщение).

В настоящото съобщение се представя само тълкуването на регламента от Комисията с информационна цел. То няма за цел преразглеждане на регламента или навлизане в тълкувателната компетентност на Съда. Съобщението не накърнява прилагането на правилата за държавната помощ.

2. ОТВАРЯНЕ НА ПАЗАРА НА МОРСКИЯ КАБОТАЖ

2.1. Свободно предоставяне на услуги в областта на морския каботаж

С член 1 от Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета морският каботаж се либерализира в държавите, в които този икономически сектор е запазен за техните граждани. Свободното предоставяне на услуги в областта на морския каботаж между две пристанища в една и съща държава членка се гарантира за всички собственици на кораби от Съюза[7].

Държавите членки не могат да прилагат ограничения по отношение на свободното предоставяне на услуги с изключение на надлежно обосновани случаи. Поради тази причина държавите членки могат да не въвеждат режим на предварително разрешение, освен ако той 1) е обоснован от императивни съображения от обществен интерес (напр. гарантиране на безопасността на корабите и на реда в пристанищните води), 2) е необходим за преследваната

[4] ОВ L 364, 12.12.1992 г., стр. 7.

[5] COM(95)383, COM(97)296, COM(2000)99, COM(2002)203.

[6] COM(2014)231.

[7] За бенефициерите на свободното предоставяне на услуги вж. точка 2.2.

цел и е пропорционален на нея и 3) е основан на обективни и недискриминационни критерии, които са известни предварително на съответните собственици на кораби[8].

Държавите членки следва да докажат изпълнението на всички горепосочени условия, за да могат да установят режими за свободното предоставяне на услуги в областта на морския каботаж от бенефициерите по регламента[9].

Комисията обаче счита, че с оглед на наблюдението над пазара на каботажни услуги държавите членки могат да изискват от собствениците на кораби да изпращат предварително информация относно услугите, които възнамеряват да предоставят. С помощта на тази информация държавите членки могат да оценяват по-добре действителните нужди от транспортни услуги.

И накрая, Комисията не счита, че държавите членки могат да изискват от дружествата да имат представител на тяхна територия.

2.2. Бенефициери на свободното предоставяне на услуги

Бенефициерите на свободното предоставяне на услуги в областта на морския каботаж са определени в член 1 от регламента. Това са 1) собственици на кораби от Общността, 2) чиито кораби са регистрирани в дадена държава членка и плават под нейния флаг, 3) при условие че те отговарят на условията за извършване на каботаж в тази държава членка

Горепосочените условия, наложени с регламента, заслужават по-голямо внимание. Също така възниква въпросът за отварянето на пазара за плавателни съдове, които не отговарят на горепосочените условия.

2.2.1. Понятие за „собственици на кораби от Общността“

В член 2, параграф 2 от регламента се прави разграничение между три вида „собственици на кораби от Общността“.

> „а) гражданите на държава членка, установени в държава членка съобразно законодателството на тази държава членка и упражняващи дейности по морски превоз;
>
> б) корабоплавателните дружества, установени съобразно законодателството на държава членка, чието основно установяване е разположено в държава членка и чийто ефективен контрол се извършва в държава членка; или
>
> в) гражданите на държава членка, установени извън Общността, или корабоплавателни дружества, установени извън Общността и контролирани от граждани на дадена държава членка, ако техните кораби са регистрирани във и плават под флага на държава членка съобразно нейното законодателство.“

Въпросът, който породи най-много запитвания, е определението за понятието „контрол“, споменато във връзка с две от трите категории „собственици на кораби от Общността“, които са посочени в регламента.

Регламентът гласи, че понятието „собственици на кораби от Общността“ включва „корабоплавателните дружества, установени съобразно законодателството на държава членка,

---

[8] Решение от 17 март 2011 г. по съединени дела *Naftiliaki Etaireia Thasou* (C-128/10 и C-129/10, Сборник, стр. I-1887, точка 43 и следващите).

[9] Вж. също раздели 4, 5 и 6 от настоящото съобщение.

чието основно установяване е разположено в държава членка и чийто ефективен контрол се извършва в държава членка“ (член 2, параграф 2, буква б). Комисията счита, че в този контекст понятието „ефективен контрол в държава членка“ означава, че вземането на основните решения и всекидневното управление се осъществяват от място на територията на Съюза и че заседанията на управителния съвет се провеждат на територията на Съюза.

Понятието „собственици на кораби от Общността“ включва също „гражданите на държава членка, установени извън Общността, или корабоплавателни дружества, установени извън Общността и контролирани от граждани на дадена държава членка, ако техните кораби са регистрирани във и плават под флага на държава членка съобразно нейното законодателство“ (член 2, параграф 2, буква в). Според Комисията посоченото в този член понятие „контрол от граждани на държава членка“ означава, че гражданите на Съюза имат възможност да упражняват решаващо влияние върху корабоплавателното дружество — например ако по-голямата част от капитала на дружеството или по-голямата част от избирателните права принадлежат на граждани на Съюза, или ако гражданите на Съюза могат да назначат над половината членове на административен, управленски или надзорен орган на това корабоплавателно дружество[10].

2.2.2. Условия за регистрация в държава членка и достъп до национален каботаж

В регламента не се съдържа списък с регистрите на държавите членки, за които са изпълнени условията за регистрация и за достъп до национален каботаж. При всички положения подобен списък би претърпял промени във времето.

Условието за регистрация в държава членка предполага, че въпросният регистър се намира на територия, на която се прилагат Договорът и произтичащото от него законодателство. Съответно корабите, вписани в регистрите на Нидерландските Антили, остров Ман, Бермудските острови или Каймановите острови, не са сред бенефициерите по регламента[11].

За разлика от тях корабите, регистрирани в Гибралтар, са бенефициери по регламента, тъй като Договорът се прилага за тази територия[12]. Корабите, регистрирани в Гибралтар, имат право на достъп до морски каботаж при същите условия като всеки друг кораб, регистриран в държава членка.

В регламента се предвижда също, че за да може кораб от държава членка да извършва каботаж в друга държава членка, той трябва на първо място да отговаря на всички условия за извършване на каботаж в държавата членка, в която е регистриран. Това изискване също така се прилага за плавателните съдове, които са регистрирани в държава членка без излаз на море и плават под нейния флаг.

От това следва, че корабите, които нямат право на достъп до национален каботаж, също така нямат право на достъп до пазарите на другите държави членки. Аналогично подобни условия

---

[10] За повече насоки вж. също Проект за консолидирано юрисдикционно известие на Комисията съгласно Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета относно контрола върху концентрациите между предприятия (2008/C 95/01) (ОВ C 95, 16.4.2008 г., стр. 1).

[11] Като цяло тези територии са част от отвъдморските страни и територии, за които, съгласно член 355 от Договора, се прилагат специални споразумения за асоцииране с държавите членки.

[12] Член 355, параграф 3 от Договора гласи, че „разпоредбите на Договорите се прилагат към европейските територии, за чиито външни отношения отговаря държава членка“.

могат да се прилагат по отношение на корабите, които имат условен достъп до националния пазар, ако намерението е с тях да се извършва дейност в друга държава членка. Например ако регистрацията във втория регистър X на държава членка се подчинява на условието корабът да извършва дейност най-малко половин година по международни маршрути, корабът, включен в този регистър X, няма да може да поиска по-широк достъп до каботаж в другите държави членки (той няма да има право да предоставя редовни услуги там през цялата година).

2.3. Отваряне на пазара за кораби, които не са сред бенефициерите по регламента

Няколко държави членки отвориха пазарите си по-широко, отколкото изисква регламентът — независимо дали *erga omnes* или чрез изключения и индивидуални разрешения. Някои държави членки, провеждащи т.нар. „политики на отвореното крайбрежие“, позволяват на плавателните съдове, които са регистрирани в трета държава и плават под нейното знаме, да предоставят услуги в областта на морския каботаж между пристанищата, разположени на тяхна територия. Освен това някои държави членки предвиждат индивидуални разрешения за извършване на морски каботаж от плавателни съдове, които не са сред бенефициерите по регламента, или общи изключения от определените с регламента изисквания за плавателните съдове, които са регистрирани в трета държава и плават под нейното знаме, в случай че не са налични регистрирани плавателни съдове в държава — членка на Съюза[13]. Такива практики не нарушават правото на Съюза.

3. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА РЕГЛАМЕНТ (ЕИО) № 3577/92

В член 2, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 3577/92 се посочва, че регламентът се прилага за услуги в областта на морския превоз (превозването по море на пътници или стоки) в рамките на дадена държава членка. Представен е и примерен списък на видовете каботажни услуги, обхванати от регламента.

Според Съда, въпреки неизчерпателния характер на списъка на услугите в областта на морския каботаж в член 2, параграф 1 от регламента, услугите, които попадат в неговото приложно поле, от една страна се предоставят срещу заплащане, а от друга —както се подчертава от основните характеристики на дадените в този член примери — имат за предмет превоза по море на пътници или стоки между две места, разположени на територията на една и съща държава членка[14].

След влизането в сила на регламента бяха повдигнати четири основни въпроса във връзка с член 2, параграф 1. Какво означава „превозване по море“ и „между пристанища“? Попадат ли плавателните съдове за развлечение в приложното поле на регламента? Попада ли отсечката на каботажа на международна линия за круизна услуга в приложното поле на регламента? Следва ли фидърните услуги да се считат за каботаж или за международни услуги? Тези въпроси са разгледани поотделно по-долу.

---

[13] За преглед на националните режими относно морския каботаж вж. таблица 3 от работния документ на службите на Комисията, придружаващ петия доклад относно прилагането на регламента, посочен (бележка под линия 6).

[14] Решение от 11 януари 2007 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Република Гърция* (C-251/04, Сборник, стр. I-67, точки 28—29).

3.1. Определение за „превозване по море между пристанища“

В регламента не се дава определение за понятието „превозване по море“. Според Съда при тълкуването му трябва да се вземе предвид целта на тази разпоредба, а именно — да се прилага свободно предоставяне на услуги в областта на морския каботаж според предвидените в нея условия и изключения[15].

Съответно разликата между „вътрешни води“ и „териториални води“ от гледна точка на международното право (Конвенция на Организацията на обединените нации по морско право от 10 декември 1982 г., известна като „Конвенцията от Монтего Бей“) е счетена от Съда за неприложима за целите на определянето на понятието „води“ съгласно регламента[16]. Вследствие на това понятието „превозване по море“ следва да включва също транспортните услуги, извършвани в морските води откъм вътрешността, считано от изходните линии на териториалните води („вътрешните води“*)*, които държавите могат да очертаят в съответствие с конвенцията.

Поради това, в съответствие със становището на генералния адвокат[17], Комисията е на мнение, че за целите на прилагането на регламента е необходимо за превозване по море да се считат не само каботажните транспортни услуги, които се извършват в открито море, но и тези, които се извършват в морски зони като заливи, естуари[18], фиорди и плитки устия.

В съответствие с практиката на Съда понятието „пристанище“ обхваща инфраструктура, макар и дребномащабна, чиято функция е да позволява стоките да бъдат натоварени и разтоварени или пътниците да се качат и да слязат при превозване по море[19]. Следователно всяка инфраструктура, дори и непостоянна, която служи за целите на морския транспорт, като позволява стоките да бъдат натоварени и разтоварени или пътниците се качват или слизат, отговаря на това определение.

Комисията отбелязва, че Регламент (ЕИО) № 3577/92 се прилага за превозването на пътници с кораб по море дори когато услугата се извършва в рамките на една пристанищна система, както е определено от законодателството на съответната държава членка (напр. пресичането на естуар по море)[20]. Аналогично, платеното превозване на пътници с кораб по море с туристическа цел, което започва и приключва в едно и също пристанище със същите пътници на борда, попада в приложното поле на регламента, тъй като такава услуга се предоставя срещу заплащане и обслужва целта за превозването по море на пътници на територията на само една държава членка.

---

15 Решение от 9 март 2006 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Кралство Испания* (C-323/03, Recueil, стр. I-2161, точка 24).

16 Пак там, точка 25.

17 Становище на генералния адвокат Tizzano, представено на 10 ноември 2005 г. по дело C-323/03, посочено по-горе.

18 Долина на река, залята от морето.

19 Решение от 9 март 2006 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Кралство Испания* (C-323/03, Recueil, стр. I-2161, точка 33).

20 Пак там, точка 34.

3.2. Плавателни съдове за развлечение

Регламент (ЕИО) № 3577/92 обхваща само морските услуги, „които обикновено се предоставят срещу заплащане“. Съответно в неговото приложно поле не попадат повечето дейности във връзка с плавателните съдове за развлечение.

3.3. Услуги по круизни линии

Услугите по круизни линии попадат в приложното поле на Регламент (ЕИО) № 3577/92, ако се предоставят в рамките на държава членка (вж. член 3, параграф 1 и член 6, параграф 1 от регламента)[21]. Въпросът е дали в него също попада отсечката на каботажа на международна круизна услуга.

Комисията счита, че регламентът се прилага само когато пътниците се качват и слизат в държавата членка, в която се извършва плаването по отсечката на каботажа.

Услуга по круизна линия, която започва в държава членка X или трета държава и приключва в трета държава или държава членка X, като плавателното средство акостира в пристанища в държава членка Y, не попада в приложното поле на Регламент (ЕИО) № 3577/92, ако пътниците не се качват или слизат в пристанища на държава членка Y. В този случай се прилага Регламент (ЕИО) № 4055/86 на Съвета от 22 декември 1986 г. относно прилагането на принципа на свободното предоставяне на услуги по отношение на морския транспорт между държави членки и между държави членки и трети страни[22].

3.4. Фидърни услуги

Фидърните услуги (известни също като функционална връзка за международен превоз на товари) са услуги, чрез които превозвач разтоварва стоки от плавателен съд, плаващ от дадена точка на отпътуване, за да ги прехвърли на друг плавателен съд, който продължава плаването до пристанището по местоназначение. Услугата обикновено се извършва чрез товарителница. Бе поставен въпросът дали такива услуги следва да се считат за международни услуги, попадащи в приложното поле на Регламент (ЕИО) № 4055/86 (който не налага изискване за плаване под знаме) или за каботажни услуги, попадащи в приложното поле на Регламент (ЕИО) № 3577/92 (в който има такова изискване).

В случаите, в които предоставянето на фидърни услуги се изразява в предварително или по-нататъшно транспортиране между две пристанища на същата държава членка X на товар а) с местоназначение в държава членка Y или в трета държава или б) идващ от държава членка Y или трета държава, държавата членка X би могла да запази такива фидърни услуги за плавателни съдове, плаващи под знамето на държава — членка на Европейския съюз. На практика във всички държави членки, в които съгласно Регламент (ЕИО) № 3577/92 каботажните услуги са запазени за плавателни съдове под знамето на държава — членка на Европейския съюз, фидърните услуги се считат за каботажни услуги (с изключение на Франция[23] и Португалия), като се има предвид, че в останалите държави членки предоставянето на фидърни услуги е безплатно.

---

[21] Решение по дело *Alpina River Cruises* (C-17/13) — все още непубликувано.

[22] ОВ L 378, 31.12.1986 г., стр. 1.

[23] Административно съобщение от 9 февруари 2007 г. относно тълкуването на член 257 от френския митнически кодекс.

Следва обаче да се отбележи, че като се позволи на дадено дружество да извършва фидърни услуги за превоз на международен товар след или преди международно плаване, това може да доведе до значителни икономии на разходите за транспорт и да повиши ефективността на предлаганите услуги. Поради тази причина някои аспекти на предоставянето на фидърни услуги се превръщат все по-често в предмет на преговори при дискусиите за споразумения за свободна търговия. Комисията е на мнение, че е необходимо този въпрос да бъде разгледан допълнително в сътрудничество с държавите членки.

4. ПРАВИЛА ЗА НАЕМАНЕ НА ЕКИПАЖ

Открай време въпросите, свързани с наемането на екипаж, представляват отговорност на държавите на знамето. Съществуват значителни разлики между правилата на отделните регистри. Някои държави членки например налагат строго изискване за гражданство, според което всички членове на екипажа трябва да са граждани на Съюза. Други изискват само длъжностите на капитана и на старши помощник-капитана да са запазени за граждани на Съюза. Тези различни изисквания за гражданство водят до големи различия между отделните регистри по отношение на разходите.

За да се избегне нарушаване на конкуренцията по най-чувствителните маршрути, в член 3 от регламента се предвижда, че приемащите държави членки могат да налагат свои правила при наемането на екипаж на кораби, които извършват островен каботаж. Приемащите държави членки могат също така да вземат решения относно правилата за наемане на екипаж, приложими за малките кораби (кораби с водоизместимост под 650 бруто регистър тона). От тези разпоредби на регламента решиха да се възползват шест държави членки.

Въпреки това, за да не се компрометира принципът за свободно предоставяне на услуги, в регламента се постановява, че правилата на държавата на знамето ще продължат да се прилагат за товарни кораби с водоизместимост над 650 бруто регистър тона, които извършват островен каботаж, когато съответното пътуване следва или предшества пътуване до или от друга държава (последователен каботаж).

Във връзка с тези разпоредби възникват две групи въпроси относно степента на компетентност на приемащата държава.

Първата група се отнася до съдържанието на правилата за наемане на екипаж, за които отговорност носи приемащата държава, а втората — до границата между компетентността на приемащата държава и тази на държавата на знамето в случай на последователен каботаж.

Също така бе поставен въпросът дали по отношение на круизните кораби, които извършват островен каботаж, следва да се прилагат правилата на приемащата държава или правилата на държавата на знамето. Съдът е потвърдил тълкуването на Комисията, че за круизните кораби с водоизместимост над 650 бруто регистър тона правилата за наемане на екипаж са правомощие на държавата на знамето независимо дали круизният кораб извършва островен или континентален каботаж[24]. Приемащата държава няма право да прилага своето законодателство в областта на правилата за наемане на екипаж на круизни кораби с водоизместимост над 650 бруто регистър тона, а само за кораби с водоизместимост под 650 бруто регистър тона.

[24] Решение от 21 октомври 2004 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Република Гърция* (C-288/02, Recueil, стр. I-10071).

4.1. Съдържание на правилата за наемане на екипаж, които могат да бъдат наложени от приемащата държава

В регламента не се посочва кои „въпроси, отнасящи се до наемането на екипаж“ попадат в компетентността на приемащата държава. Някои твърдят, че тази компетентност е неограничена (в регламента се посочва, че това са „всички“ правила за наемане на екипаж). Комисията възприема по-ограничителен подход. Тя счита, че компетентността на приемащата държава следва да бъде ограничена, за да се запази принципът за свободно предоставяне на услуги, по отношение на който тази компетентност представлява дерогация.

Комисията е на мнение, че приемащите държави също са компетентни да определят изисквания процент от граждани на Съюза на борда на корабите, които извършват островен каботаж (и корабите с водоизместимост под 650 бруто регистър тона). Следователно държава членка може да изисква екипажите на такива кораби да бъдат съставени изцяло от граждани на Съюза. Държавите членки могат също така да изискват от морските лица на борда да са социалноосигурени в Европейския съюз. По отношение на условията на труд те могат да налагат правила за установения в страната размер на минималната брутна работна заплата. Що се отнася до правилата относно безопасността и обучението (включително езиците, които се говорят на борда на кораба), Комисията счита, че държавите членки могат само да изискват съответствие с действащите правила на Съюза или международни правила (Конвенцията за вахтената служба и нормите за подготовка и освидетелстване на моряците — STCW, и Конвенцията за безопасност на човешкия живот на море — SOLAS) без непропорционално ограничаване на свободното предоставяне на услуги.

В съответствие с член 9 от регламента всяка държава членка, която желае да се възползва от възможността да прилага свои собствени правила по отношение на въпросите, свързани с наемането на екипаж, следва да се консултира с Комисията. Приложното поле и съдържанието на предвидените мерки ще подлежат на анализ за всеки конкретен случай в контекста на горепосочените принципи на необходимост и пропорционалност.

4.2. Последователен каботаж

В член 3, параграф 3 от регламента се посочва, че „от 1 януари 1999 г., за товарни кораби с водоизместимост над 650 бруто регистър тона, които извършват островен каботаж, когато въпросното пътуване следва или предшества пътуване по направление към или от друга държава, всички въпроси, отнасящи се до наемането на екипаж, са от компетенциите на държавата, в която е регистриран корабът (държавата на флага).“

Съдът е постановил, че пътуване, което следва или предшества каботажно пътуване, означава по принцип всяко пътуване до или от друга държава независимо дали на борда на плавателния съд има товар или не[25].

Противно на това, което е отбелязано от Комисията в нейното тълкувателно съобщение от 2003 г., Съдът е счел, че правилата на държавата на знамето се прилагат не само когато стоките действително се превозват по време на международна отсечка на пътуването, което следва или предшества каботажната отсечка на пътуването, но също така когато това пътуване се извършва под баласт (без товар на борда). Вследствие на това Комисията не може да приеме, че

[25] Решение от 6 април 2006 г. по дело *Agip Petroli SpA/Capitaneria di porto di Siracusa и други* (C-456/04, Recueil, стр. I-3395, точки 15—25).

държавите членки продължават да прилагат правилата на приемащата държава, когато международното пътуване, което последва или предшества островния каботаж, е извършено под баласт.

Това обаче не следва да означава, че собствениците на кораби могат да започват фиктивно международно пътуване без товар на борда, за да избегнат прилагането на член 3, параграф 2 вместо на член 3, параграф 3, като по този начин заобикалят разпоредбите на регламента[26].

За проверката на съответствието с правилата на националното право отговарят националните съдилища, които доказват дали се използват такива практики на злоупотреба.

Правилата за наемане на екипаж, прилагани в случаите, когато съответният кораб изпълнява задължения за обществени услуги, са посочени в точка 5.3.2.2.

4.3. Преразглеждане на правилата за наемане на екипаж

Съгласно регламента окончателните споразумения за наемане на екипаж трябваше да бъдат приети от Съвета преди 1 януари 1999 г. въз основа на предложение на Комисията след подробно разглеждане на икономическите и социалните последици от либерализирането на островния каботаж.

Комисията представи на Съвета доклад по въпроса на 17 юни 1997 г. и предложение за регламент на 29 април 1998 г.[27] Целта на предложението бе да се придаде общ характер на отговорността на държавата на знамето по въпросите във връзка с наемането на екипаж. Предвиждаше се приемащата държава да продължи да носи отговорност по отношение на корабите с водоизместимост под 650 бруто регистър тона и по отношение на определянето на изисквания процент на граждани на Съюза в екипажите на кораби, които извършват редовни услуги по превоз на пътници и фериботни услуги (включително смесени услуги и услуги по редовни круизни линии). По отношение на морските лица от трети държави на борда на такива кораби трябваше да се прилагат същите условия на труд като за жителите на държавите членки.

Предложението на Комисията не бе одобрено от държавите членки. Ето защо на 11 декември 2001 г. Комисията предложи то да бъде оттеглено и към момента не възнамерява да представя ново предложение. Поради това правилата, определени в член 3 от регламента, няма да бъдат изменяни в краткосрочен план.

Във връзка с подготовката на петия доклад относно прилагането на регламента обаче Комисията установи, че липсата на лесен достъп за собствениците на кораби до законодателството на приемащата държава в областта на изискванията за наемане на екипаж често възпрепятства по-нататъшното развитие на островния каботаж. За да се реши този проблем, Комисията насърчава държавите членки, прилагащи член 3, параграф 2 от регламента, да определят звено за връзка, с което собствениците на кораби да могат да установят контакт и да получат информация за правилата на приемащата държава във връзка с наемането на екипаж.

---

[26] Пак там, точка 23.

[27] COM (1998)251 final.

5. ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ

Морският превоз на пътници и стоки е от жизненоважно значение за жителите на европейските острови. Ето защо бе изготвен специален набор от правила за защита на някои от тези морски връзки, които не се обслужват по подходящ начин от пазара.

Регламентът предлага на държавите членки рамка за организиране по съвместим начин на интервенция на пазара чрез ограничения за достъп до пазара, свързан със задълженията за обществени услуги във връзка с морските услуги. Освен това публичното финансиране с цел компенсиране на разходите за предоставянето на обществена услуга трябва да е в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ. В настоящия раздел се цели допълнително да се изяснят, ако това е необходимо, определените с регламента условия и правилата за държавната помощ, така че публичната интервенция да бъде съвместима с общите правила на Договора.

5.1. Географски обхват на връзките за предоставяне на обществени услуги

Съгласно формулировката на член 4, параграф 1 от регламента връзките за предоставяне на обществени услуги трябва да обслужват маршрути до, от и между острови.

В регламента не се дава определение за „остров“. Комисията счита, че прилагането на член 4 следва да бъде ограничено до островите, които могат да бъдат достигнати само по море или въздух и които нямат постоянни сухопътни връзки с континентална Европа. Съответно полуостров, който продължава да е постоянно свързан с континента чрез автомобилен или железопътен транспорт (като Пелопонеския полуостров), не може да се счита за „остров“[28].

В съответствие със становището на генералния адвокат Tizzano възможността за прилагане на член 4, параграф 1 може да се разшири до услуги, предоставяни между места в положение, аналогично на това на островите (напр. брегове с дълги фиорди или естуари, с които няма преки сухопътни връзки), където е налице същата необходимост от осигуряване на задоволителни услуги в областта на морския превоз[29].

Извършено по искане на Комисията проучване[30] показва, че за целите на настоящия раздел дългите естуари или фиорди, които водят до отклонение от около 100 km с автомобилен транспорт[31], могат да се разглеждат като острови, тъй като е възможно при тях да възникне същият проблем чрез нарушаване на връзките между гъстонаселени агломерации.

5.2. Маршрути за островен каботаж, по отношение на които могат да се налагат задължения за обществени услуги

Задълженията за обществени услуги по определени маршрути се определят не от собствениците на кораби, а от държавите членки (включително регионалните и местните

[28] Решение от 21 октомври 2004 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Република Гърция* (C-288/02, Recueil, стр. I-10071, точка 42).

[29] Становище на генералния адвокат Tizzano, представено на 10 ноември 2005 г. по дело C-323/03, посочено по-горе, точки 39—45.

[30] Проучване относно островите и естуарите (2002 г.), ICF Consulting.

[31] Съотношението между разстоянието около естуара и разстоянието през средата следва да е около 10 или повече.

органи, по целесъобразност). По-специално такива задължения могат да бъдат предвидени за редовни (по разписание) услуги за островен каботаж в случай на невъзможност на пазара да предостави услуги на задоволително равнище.

Съгласно определените с регламента условия държавите членки могат да налагат задължения за обществени услуги, „за да се осигурят задоволителни“ редовни услуги в областта на морския превоз до даден остров (или във връзка с естуар), където собствениците на кораби от Съюза, при условие че отчитат собствените си търговски интереси, не биха предоставяли услуги с подходящо равнище или при същите условия[32]. В противен случай следва да продължи свободното предоставяне на услуги за морски превоз.

Когато налагат задължения за обществени услуги по отношение на услугите, описани в член 4, параграф 1 от регламента, държавите членки трябва да ограничат своята намеса по отношение на съществените изисквания, посочени в член 4, параграф 2, и да спазват задължението за недискриминация, определено с член 4, параграф 1 от регламента, по отношение на всички собственици на кораби от Съюза, които имат интерес да обслужват маршрута. Това изискване трябва да се спазва стриктно при вземането на решение относно съдържанието на задълженията, които следва да се изпълняват, и по време на административната процедура, която води до избора на оператор за дадена услуга или определянето на размера на компенсацията.

5.3. Задължения, които могат да бъдат налагани

5.3.1. Разликата между задълженията за обществени услуги и договорите за обществени услуги

В Регламент (ЕИО) № 3577/92 се прави разлика между понятията „задължения за обществени услуги“ (вж. член 2, параграф 4, и член 4, параграф 2 от регламента) и „договори за обществена услуга“ (вж. член 2, параграф 3).

Договорите за обществена услуга са обичайно използваният инструмент за установяването на задължения за обществени услуги, когато хоризонталният подход, който се прилага за всички собственици на кораби, възнамеряващи да обслужват даден маршрут, се окаже недостатъчен за удовлетворяване на съществените транспортни нужди (и по-специално общите условия относно качеството на дадена услуга).

В член 4, параграф 2 от регламента се установява изчерпателен списък на изискванията, които могат да се въвеждат, когато се налагат задължения за обществени услуги. В член 2, параграф 3 от регламента само се посочва приложното поле на договорите за обществена услуга, като държавите членки могат да надхвърлят тези изисквания. На практика изискванията за качество често са част от договорите за обществена услуга, но не могат да се въведат като част от задълженията за обществени услуги. По отношение на задълженията за обществени услуги изискването към собствениците на кораби във връзка с капацитета за предоставяне на услугата може да включва задължение, свързано с тяхната платежоспособност, както и изискването те да

[32] Вж. съображение 9 и член 2, параграф 4 от регламента. Вж. също решението от 20 февруари 2001 г. по дело *Analir/Administración General del Estado* (C-205/99, Recueil, стр. I-1271, точка 31 и следващите).

нямат данъчни и социалноосигурителни задължения[33]. Комисията счита, че задължението за използване на бърз ферибот може също да попадне в обхвата на тази категория.

Когато се налагат задължения за обществени услуги, изискванията относно качеството и честотата на услугата могат да се спазват колективно, а не индивидуално, от всички собственици на кораби, които обслужват един и същ маршрут[34].

Държавите членки могат да налагат задължения за обществени услуги и да сключват договори за обществена услуга само ако за всяка от отсечките са констатирали, че редовните услуги за превоз биха били недостатъчни (напр. те не биха били предоставяни до степента или при условията, определени от публичните органи, по целесъобразност), „ако предоставянето им бъде оставено единствено на пазарните сили“. Същевременно задължението или договорът за обществени услуги трябва да са необходими и пропорционални на целта, изразяваща се в осигуряване на достатъчно услуги за редовен транспорт до и от островите[35]. С други думи държавите членки могат да не прилагат задълженията и договорите за извършване на обществени услуги по отношение на услугите, които вече се извършват от предприятията по правилата на пазара и се предоставят задоволително и при условия като цена, непрекъснатост и достъп до услугата, отговарящи на определения от държавата публичен интерес[36].

Комисията припомня, че макар държавите членки да разполагат с широко поле на преценка при определянето на необходимостта от обществена услуга и степента на такава услуга, тяхното решение в това отношение подлежи на контрол от страна на Комисията за явна грешка в преценката[37].

5.3.2. Принцип на недискриминация

Съгласно определения с регламента принцип на недискриминация държавите членки не трябва да определят задължения, които са съобразени със специфичните характеристики на дадено корабоплавателно дружество и които биха попречили на собствениците на кораби от Съюза да навлязат на пазара, нито да прилагат задължения с такава цел.

По-специално Комисията би желала да насочи вниманието на държавите членки към проблемите, които възникват във връзка със следните два вида разпоредби.

---

[33] Решение по дело C-205/99, цитирано по-горе, точки 45—51.

[34] Ако даден остров трябва да бъде обслужван четири пъти седмично и двама собственици на кораби желаят да участват в търговската дейност за морски превози, всеки от тях следва да поеме задължение да извършва курсове само два пъти седмично или съответно веднъж и три пъти седмично.

[35] Решение от 17 март 2011 г. по съединени дела *Naftiliaki Etaireia Thasou* (C-128/10 и C-129/10, Сборник, стр. I-1887, точка 54).

[36] Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4), точка 48.

[37] Решение от 15 юни 2005 г. по дело *Fred Olsen/Комисия на Европейските общности* (T-17/02, Recueil, стр. II-2031, точка 216) и Решение 2013/435/ЕС на Комисията от 2 май 2013 г. относно държавна помощ SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) приведена в действие от Франция в полза на Société Nationale Corse Méditerranée и Compagnie Méridionale de Navigation (ОВ L 220, 17.8.2013 г., стр. 20—45).

5.3.2.1. Поемането на плавателни съдове

На първо място, възниква въпросът дали държава членка, когато прилага публична процедура за възлагане на договор за обществени услуги, може да изисква от спечелилия търга кандидат да поеме плавателните съдове и екипажите от предишния оператор. Комисията счита, че в повечето случаи такова задължение би било дискриминационно, поради което би нарушило Регламент (ЕИО) № 3577/92. Подобно решение би попречило на собствениците на кораби от Съюза да представят оферти за своите плавателни съдове и би дало предимство на заварения оператор, ако последният е кандидат за собственото си наследяване.

Комисията обаче може да се съгласи, че когато за обслужването на даден остров е необходимо да се използва плавателен съд, чиято специфика не позволява лесното му намиране и продажба на пазара или използването му за друга цел, изискването за поемането на този плавателен съд ще ограничи свободното предоставяне на услуги в по-малка степен, отколкото ако услугата бъде възложена на един-единствен собственик на кораб с договор, който е достатъчно продължителен, за да позволи пълната амортизация на специално построения за целта плавателен съд. В такива случаи плавателният съд може да бъде нает — при много ясни условия, установени подробно в тръжната документация — от последващи оператори от притежаващо плавателния съд дружество, учредено за тази цел. Възможно е и налагането на задължение за новия доставчик на услуги да поеме кораба пряко от своя предшественик.

Когато органите на държавите членки притежават плавателни съдове или разполагат с тях по друг начин, те могат да бъдат предоставени на всички потенциални оператори на услуги при същите недискриминационни условия.

5.3.2.2. Условия за наемане на екипаж

На второ място, възникнаха също въпроси във връзка с условията за наемане на екипаж, които могат да бъдат налагани във връзка със задълженията и договорите за обществени услуги.

Комисията счита, че правилата, които могат да бъдат налагани във връзка със задълженията и договорите за обществени услуги (член 4 от регламента), следва да бъдат ограничени до изискванията, които са от съществено значение за нуждите от обществената услуга и които не надхвърлят необходимото за нейното осъществяване. Това ще трябва да бъде разгледано поотделно за всеки конкретен случай.

Комисията отбелязва, че във връзка със задълженията и договорите за обществени услуги държавите членки могат да решат да наложат същите правила като тези, наложени от приемащите държави членки на всеки плавателен съд, който участва в услуга за островен каботаж (член 3, параграф 2 от регламента). Тези правила са определени в раздел 4 от настоящото съобщение.

5.4. Процедура за налагане на задължения за обществени услуги и сключване на договори за обществена услуга

Държавите членки разполагат с няколко административни средства за налагане на задължения за обществени услуги, които се прилагат за всички оператори на даден маршрут, като например режим за деклариране, лицензионен режим или система за издаване на разрешение. Държавите членки могат също така да налагат такива задължения чрез сключване на договори за обществена услуга с един оператор или с ограничен брой оператори.

Във връзка с дело C-205/99 Съдът постанови, че процедура, която е толкова ограничителна, колкото процедура за разрешение, е допустима, при условие че е необходима (когато „е необходимо освен това да може да се докаже наличието на реална нужда от обществена услуга поради недостатъчност на редовните услуги за превоз в ситуация на свободна конкуренция“), пропорционална на преследваната цел и основана на обективни, недискриминационни критерии, които са известни предварително на съответните предприятия. Дружествата също така следва да получат правото да обжалват всяко решение, взето срещу тях[38].

5.4.1. Правила, приложими по отношение на обществените поръчки

Когато компетентният орган на държава членка сключва договор за обществена услуга, той също така трябва да спазва приложимите правила за възлагане на обществени поръчки. На 26 февруари 2014 г. Съветът и Европейският парламент приеха нова Директива за възлагане на договори за концесия (наричана по-нататък „Директивата относно концесиите“)[39]. На същата дата Съветът и Европейският парламент приеха и Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС (наричани по-нататък „директивите относно обществените поръчки“)[40].

Съгласно опита на Комисията повечето от договорите за обществена услуга, възложени съгласно член 4 от регламента, представляват концесии за услуги по смисъла на законодателството в областта на обществените поръчки. По-специално чрез такъв договор компетентният орган възлага предоставянето на услуги в областта на морския каботаж на собственик на кораб за определен период от време. Собственикът на кораба е задължен да предоставя предвидената в договора транспортна услуга — обикновено срещу отпускане на финансова компенсация от органа[41]. Собственикът на кораба поема оперативния риск (в противен случай такъв договор се квалифицира като обществена поръчка по смисъла на директивите относно обществените поръчки), който включва риска, свързан с търсенето по отношение на предоставяните от него транспортни услуги, тъй като в договора за обществена услуга компетентните органи обикновено не поемат гаранции, че при изпълнението на своите договорни задължения собственикът на кораба би си възвърнал всички направени инвестиции или извършени разходи.

При възлагането на договори за обществена услуга, които попадат в приложното поле на Директивата относно концесиите, компетентният орган трябва да третира всички собственици на кораби еднакво и без дискриминация и трябва да действа по прозрачен и пропорционален

---

38 Решение по дело C-205/99, цитирано по-горе. Вж. също решението от 17 март 2011 г. по съединени дела *Naftiliaki Etaireia Thasou* (C-128/10 и C-129/10, Сборник, стр. I-1887, точка 52 и следващите).

39 Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1).

40 Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65); Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L, 28.3.2014 г., стр. 243).

41 Вж. също решение по дело C-205/99, цитирано по-горе, точки 63 и 65.

начин, за да гарантира реална конкуренция[42]. Освен това в Директивата относно концесиите се определя, наред с другото, задължение за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* на обявлението за концесията и съответното обявление за възлагане на обществена поръчка[43]. В директивата също така се установяват редица задължения по отношение на критериите за избор и възлагане и се установяват процедурни гаранции с цел да се гарантират прозрачността и равното третиране, по-специално по време на преговорите между компетентния орган и оферентите.

По отношение на възлагането на договори за обществена услуга, които попадат в приложното поле на директивите относно обществените поръчки, следва да се подчертае, че в новите директиви е премахнато разграничението между приоритетни и неприоритетни услуги. В директивите относно обществените поръчки — Директива 2004/17/ЕО и Директива 2004/18/ЕО, транспортните услуги по вода са определени като неприоритетни и са предмет на ограничен брой изисквания (относно техническите спецификации и обявлението за възлагане на обществена поръчка). Съгласно новите директиви относно обществените поръчки възлагането на договори за обществена услуга, които попадат в приложното поле на тези директиви, по принцип е предмет на всички изисквания, установени в директивите.

Независимо от това в случаи на договори под праговете за прилагане на Директивата относно концесиите или директивите относно обществените поръчки се изисква процедура за избор и възлагане, за да се изпълнят изискванията за недискриминация и равно третиране съгласно Договора, които предполагат задължение за прозрачност. Според Съда задължението за прозрачност се изразява в гарантирането на всеки потенциален оферент на подходяща степен на обявяване, позволяваща възлагане на обществената поръчка при условия на конкуренция, както и на контрол за безпристрастността на процедурите за възлагане на обществени поръчки[44].

5.4.2. Избор на процедура за възлагане

Съгласно член 4 от Регламент № 3577/92 от държавите членки се изисква да сключват договори за обществени услуги, без да проявяват дискриминация към собствениците на кораби.

Комисията счита, че като цяло възлагането на договори за обществена услуга поражда риск от дискриминация между операторите, тъй като съответният договор обикновено се възлага само на един оператор по даден маршрут. Поради това тя е на мнение, че стартирането на открита тръжна процедура е по принцип най-лесният начин за осигуряване на недискриминационна среда. Процедура по възлагане, която включва преговори с потенциалните оференти, може да е в съответствие с принципа на недискриминация, при условие че преговорите между възлагащия орган и дружествата, които са представили тръжни оферти, са безпристрастни, справедливи и

---

[42] Членове 3 и 30.

[43] Членове 31—33.

[44] Вж. Тълкувателно съобщение на Комисията относно концесиите в правото на Общността (ОВ C 121, 29.4.2000 г., стр. 2), Тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, регулиращо възлагането на поръчки, които не са или частично са предмет на директивите за обществените поръчки (ОВ C 179, 1.8.2006 г., стр. 2), решение от 7 декември 2000 г. по дело *Teleaustria u Telefonadress/Telekom Austria* (C-324/98, Recueil, стр. I–10745, точка 60).

прозрачни[45]. Според Комисията при прякото възлагане като цяло не се спазва принципът на недискриминация и прозрачност, заложен в член 4 от регламента. По същия начин всяка тръжна процедура, която е изготвена така, че неоправдано да се ограничи броят на потенциалните оференти, не отговаря на принципите на недискриминация и прозрачност.

Освен това, за да се гарантира съответствието с тези принципи, периодът между стартирането на тръжната процедура и датата, на която трябва да започне извършването на транспортните услуги, следва да е с подходяща и разумна продължителност. Комисията счита, че прекалено кратките периоди, които не отразяват в достатъчна степен нуждите от възлаганата каботажна услуга (напр. относно размера на пазара, изисквания за качество и честота), могат да облагодетелстват заварения собственик на кораб, като нарушават принципа на равно третиране.

Комисията подчертава също, че изборът на процедура по възлагане оказва въздействие върху оценката — в контекста на правилата за държавната помощ — на всяка финансова компенсация, предоставена за изпълнението на договора за обществени услуги. По-специално, за да не представлява държавна помощ, такава компенсация трябва да отговаря на четирите условия, определени от Съда в решението по дело *Altmark*[46]. В съответствие с четвъртия критерий по делото *Altmark* предложената компенсация трябва или да бъде резултат от процедура по възлагане на обществена поръчка, позволяваща да се избере кандидатът, който е в състояние да предоставя тези услуги на най-ниската цена за Общността, или да бъде определена въз основа на съпоставяне с типично, добре управлявано и подходящо оборудвано предприятие. Комисията счита, че най-лесният начин за публичните органи да спазят четвъртото условие по делото *Altmark* е да проведат открита, прозрачна и недискриминационна тръжна процедура[47]. Вследствие на това и ако са спазени останалите условия, определени в решението по делото *Altmark*, такава процедура по принцип ще изключи наличието на държавна помощ[48].

Съгласно регламента от държавите членки не се изисква да подават уведомление за всички сключени от тях договори за обществена услуга. Когато договорът включва компенсация за разходите за предоставяне на такава услуга, може да е необходимо да се подаде предварително уведомление до Комисията в съответствие с правилата за държавните помощи (повече информация в това отношение се съдържа в точка 5.6 от настоящото съобщение). Задължението за уведомление, определено в член 9 от регламента, се отнася само до действия с по-широк обхват като обща правна рамка за каботажните услуги.

---

[45] Вж. също точка 66 от Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4).

[46] Решение от 24 юли 2003 г. по дело *Altmark Trans GmbH u Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („*Altmark*“) (C-280/00, Recueil, стр. I-7747).

[47] Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес, точки 63—64 (ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4).

[48] Пак там, точки 65—68.

5.5. Достъп до пазара и конкуренция в областта на маршрути за обществени услуги

Чрез налагане на задължения за обществени услуги държавите членки се намесват в условията за достъп до пазара в областта на някои маршрути, което — ако не се извърши по недискриминационен начин — може да наруши конкуренцията. Такава намеса може да се счита както за легитимна, така и за законна с оглед на преследваната цел — да се осигурят задоволителни редовни транспортни услуги по разписание до, от и между острови. Всяка намеса във връзка със задължение за обществени услуги следва да продължи да бъде пропорционална на преследваната цел. Ако намесата надхвърли крайно необходимото за тази цел, това ненужно би ограничило някоя от свободите, която е от съществено значение за правилното функциониране на вътрешния пазар. Във връзка с този въпрос Комисията би искала да се спре на следните три въпроса.

5.5.1. Изключителни права

Предоставянето на изключителни права на собственик на кораб във връзка с маршрут за обществена услуга обикновено позволява на държавите членки да постигнат най-малка финансова тежест за Общността, но същевременно ограничава свободата за извършване на търговска дейност, която е традиционна за сектора на морския транспорт.

Необходимо е между тези два принципа да се установи справедлив баланс.

В надлежно обосновани случаи предоставянето на изключителни права може да се приеме за най-подходящия инструмент за удовлетворяване на съществените транспортни нужди, когато предоставянето е за определен срок и въз основа на открита, справедлива и недискриминационна процедура по възлагане в целия Съюз.

Комисията подчертава обаче, че в много случаи могат да се вземат мерки, които са по-малко ограничителни от предоставянето на изключителни права, за да се избегнат случаите, при които даден оператор се възползва от тези права, за да повиши прекомерно цените за услугите, и да се намали размерът на необходимата финансова компенсация. Оператор, който е договорно задължен да изпълнява целогодишно задължения за извършване на обществени услуги без изключителни права, може да се окаже засегнат от поведението на друг оператор, който — при липсата на задължения за обществени услуги — може да навлезе на пазара само през най-доходоносните месеци от годината и сериозно да намали приходите на първия оператор.

Комисията счита, че едновременно с договора за обществена услуга, сключен само с един оператор[49], на всички оператори по същия маршрут могат да бъдат налагани не особено строги задължения за обществени услуги. Може например да се определи условие, според което всеки собственик на кораб, който навлиза в маршрут, за който е в сила договор за обществена услуга, налагащ целогодишни услуги, също ще трябва да извършва тази дейност целогодишно.

[49] За възможността държава членка да налага задължения за обществени услуги едновременно с договор за обществена услуга вж. също решението по дело C-205/99, точки 60—71.

5.5.2. Продължителност на договорите за обществена услуга

В регламента не се установява максимална продължителност за договорите за обществена услуга. От член 1 и член 4 обаче следва, че тези договори следва да имат ограничена продължителност, за да се даде възможност за редовно и открито проучване на пазара.

Ако договор за обществена услуга е концесия, в член 18 от Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия се предвижда, че в случай на договори с продължителност над пет години максималната продължителност на концесията „не трябва да надвишава времето, в рамките на което може разумно да се очаква концесионерът да си възвърне направените инвестиции за експлоатация на строителството или услугите и да получи доход от вложения капитал, като се отчитат инвестициите, необходими за постигане на конкретните цели на договора“.

С оглед на съответствието с принципа на пропорционалност при всяка намеса на пазара държавите членки следва да изберат средствата, които водят в най-малка степен до нарушаване на конкуренцията (включително по отношение на продължителността), за да удовлетворят съществените нужди от морски транспорт. Всички собственици на кораби от Съюза следва редовно да получават възможността да кандидатстват за извършването на дадена услуга (вж. също точка 5.6 по-долу).

В своето тълкувателно съобщение от 2003 г. Комисията посочи, че договор за обществена услуга за срок от повече от шест години обикновено не отговаря на изискването за пропорционалност.

Опитът на Комисията от 2003 г. насам обаче показа, че в някои случаи ограничението от шест години демотивира собствениците на кораби да представят оферти, тъй като те считат тази продължителност за прекалено кратка, за да си възвърнат инвестициите по извършването на услугата. По същия начин публичните органи също посочват, че краткосрочните договори могат да обезкуражат собствениците на кораби да инвестират повече средства, като по този начин се затрудняват иновациите и евентуалните подобрения на качеството на услугата. Също така следва да се подчертае, че подготовката на процедура по избор за възлагане на поръчки за обществени услуги в областта на морския каботаж може да отнеме известно време.

Поради тази причина Комисията е на мнение, че договорите за обществена услуга с продължителност над пет години (в случай че договорът е концесия по смисъла на Директивата относно концесиите) или шест години могат да отговарят на изискването за пропорционалност, при условие че те 1) са обосновани с обективни критерии, като например необходимостта от възвръщане на инвестициите, направени за експлоатация на услугата в областта на морския каботаж при нормални условия на експлоатация (напр. инвестиции в плавателни съдове или инфраструктура), и 2) не водят до затваряне на пазара.

Без да се засяга анализът на всеки конкретен случай и съгласно опита на Комисията и предоставената от публичните органи информация договорите с максимална продължителност от 12 години биха били обосновани, за да се позволи амортизацията на значителна част от средните разходи за нов ферибот, като същевременно се позволи правилното функциониране на пазара. Комисията счита, че договорите със значително по-голяма продължителност (напр. която би позволила пълната амортизация на нов плавателен съд с възвръщане на инвестирания

капитал) могат да възпрепятстват ползите от конкурентен натиск върху пазара на каботажни услуги[50] (вж. също раздел 8 по-долу).

5.5.3. Групирани маршрути

Държавите членки често желаят да обединят маршрути за обществени услуги до и от различни острови в една обособена група, за да се реализират икономии от мащаба и да се привлекат оператори. Групите сами по себе си не са в противоречие с правото на Съюза, при условие че тяхното обособяване не води до дискриминация и до неоправдано нарушаване на пазара.

Най-подходящият размер на групите следва да бъде определен, като се вземе предвид оптималното взаимодействие при удовлетворяване на съществените транспортни нужди.

5.6. Публични субсидии, предоставени за компенсиране на задължения за обществени услуги

Регламентът се прилага по един и същ начин независимо дали субсидиите са отпуснати или не. Когато обаче се предоставя компенсация за задължения за обществени услуги, това трябва да е в съответствие с правилата на Договора, отнасящи се до държавните помощи, с тълкуването на Съда и с правилата, съдържащи се в пакета от инструменти на Комисията, уреждащи предоставянето на услуги от общ икономически интерес (УОИИ).

Посоченият пакет се състои от следните инструменти:

а) съобщение[51], в което се изясняват основните понятия, свързани с прилагането на правилата за държавна помощ по отношение на компенсацията за обществена услуга, както и условията (така наречените „критерии по делото Altmark[52]“), при които компенсацията за обществена услуга не представлява държавна помощ;

б) Регламент на Комисията относно минималната помощ (*de minimis*) за предоставянето на УОИИ[53], в който се предвижда, че компенсация за обществена услуга в размер до 500 000 EUR за период от три данъчни години не се счита за помощ, ако са изпълнени определените в същия регламент условия;

---

[50] В решението си от 9 март 2006 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Кралство Испания* (C-323/03, Recueil, стр. I-2161) Съдът постанови, че национална мярка, която запазва услугите в областта на морския превоз за едно предприятие чрез административна концесия за период от 20 години с възможност за подновяване за период от 10 години, представлява ограничение за свободното предоставяне на услуги (точка 44).

[51] Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 4).

[52] Решение по дело C-280/00 *Altmark Trans GmbH u Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

[53] Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията от 25 април 2012 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (*de minimis*) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (ОВ L 114, 26.4.2012 г., стр. 8).

в) решение[54] относно условията, при които държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга е съвместима с вътрешния пазар и е освободена от изискването за уведомление;

г) рамка за държавна помощ под формата на компенсации за обществена услуга[55], с която се определят условията, при които компенсацията — предмет на изискване за уведомление[56], може да бъде обявена за съвместима с член 106, параграф 2 от ДФЕС;

д) Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по-специално към социалните услуги от общ интерес[57], публикувано от Комисията с цел да се предоставят допълнителни насоки относно прилагането на правилата за УОИИ.

5.7. Обслужване на малките острови

Процедурите за сключване на договори за обществена услуга в морския сектор могат да бъдат прекалено сложни при организирането на услуги за малки острови, които обикновено представляват интерес само за местни оператори.

Комисията е на мнение, че за да се съгласува тази специфика с необходимостта от съответствие с принципите на прозрачност и недискриминация — за които счита, че могат да се постигнат само чрез открити, справедливи и недискриминационни процедури по възлагане — и че без да се засягат евентуално приложимите правила на Съюза за обществените поръчки и държавната помощ, изборът на подходящ оператор за обслужване на малък остров може да се извърши чрез обикновена покана за изразяване на интерес вместо чрез официална тръжна процедура, при условие че се публикува обявление за услугата в целия ЕС (което се организира лесно). Според Комисията би било допустимо продължителността на договорите да надхвърля 12 години.

В Регламент (ЕИО) № 3577/92 не се дава определение за малки острови. За целите на настоящото съобщение опитът, и по-специално проучване, извършено по искане на Комисията[58], показват, че това понятие може да обхваща островите, при които общият годишен брой пътници, превозвани по море до и от острова, е около 300 000 или по-малко. Прагът от 300 000 пътници се отнася до еднопосочно пътуване, т.е. пътник, който пътува до острова и

---

[54] Решение относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7, 11.1.2012 г., стр. 3).

[55] Съобщение на Комисията — Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги (2011 г.) (ОВ C 8, 11.1.2012 г., стр. 15).

[56] Когато компенсациите за обществени услуги не отговарят на критериите по делото Altmark, те не попадат в обхвата на Регламента за минималната помощ, отпусната за предоставяне на УОИИ, и не са групово освободени съгласно решението.

[57] SWD(2013) 53 final/2, публикуван на http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf

[58] Проучване относно малките острови и естуарите (2002 г.), ICF Consulting.

обратно, се брои два пъти. Що се отнася до най-отдалечените райони, този праг се прилага само за плаване в рамките на района (а не за плаване между отдалечен остров и континента).

Опростените правила могат да се прилагат по принцип при извършваните по договори за обществена услуга превози на пътници и стоки до и от такива малки острови. Независимо от това търговията със стоки, която обикновено се организира при конкурентни условия, следва да се изключва, когато съществува риск от неоправдано нарушаване на пазарните правила.

Когато един и същ оператор обслужва няколко малки острова, се определя при определяне на това дали прагът е достигнат, следва да се вземе предвид общият брой пътници, превозвани от него в контекста на обществената услуга.

6. ПРЕДПАЗНИ МЕРКИ

Член 5 от регламента гласи, че държавите членки могат да поискат от Комисията да приеме предпазни мерки „в случай на сериозно смущение на вътрешния транспортен пазар, което се дължи на либерализирането на каботажа“. В член 2, параграф 5 се предвижда, че такива мерки могат да се прилагат в продължение на най-много една година, когато възникват проблеми на пазара, които „има вероятност да доведат до сериозно потенциално повишаване на предлагането спрямо търсенето, се дължат на, или се влошават от операции по морски каботаж, и поставят сериозна заплаха за финансовото равновесие и оцеляването на сериозен брой собственици на кораби от Общността, при условие че краткосрочните и средносрочните прогнози за въпросния пазар не сочат съществени и трайни подобрения“.

Тази разпоредба е прилагана само веднъж — в Испания, когато регламентът влезе в сила за първи път[59].

Следва да се подчертае, че отделните случаи на собственици на кораби, плаващи по даден маршрут, които изпадат в несъстоятелност, не са достатъчни, за да се оправдае прилагането на тази клауза.

Докладите за услугите в областта на каботажа, публикувани след влизането в сила на регламента, показват, че либерализирането на тези услуги не е довело до друго сериозно нарушаване на правилата на вътрешния пазар. Малко вероятно е то да причини такова нарушаване понастоящем, като се има предвид, че повечето услуги са либерализирани.

7. ПРЕХОДНИ МЕРКИ

В член 6 от регламента се определят редица временни дерогации от неговото прилагане. Срокът на прилагане на установените в посочения член дерогации изтече през 2004 г. Към датата на присъединяването на Хърватия — 1 юли 2013 г., член 6 бе изменен, за да се осигурят някои временни дерогации за тази държава[60].

---

[59] Решение 93/396/ЕИО на Комисията от 13 юли 1993 г. относно искането на Испания за приемане от Комисията на удължаване на предпазните мерки съгласно член 5 от Регламент (ЕИО) № 3577/92 относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) (ОВ L 173, 16.7.1993 г., стр. 33).

[60] Акт относно условията за присъединяване на Република Хърватия и промените в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на

В съответствие с новия член 6, параграф 4 договорите за обществени услуги до и между хърватските острови, сключени преди датата на присъединяването, могат да продължат да се прилагат до 31 декември 2016 г.

Съгласно член 6, параграф 5 „до 31 декември 2014 г. услуги по круизни линии, предоставяни между хърватски пристанища от кораби с водоизместимост по-малко от 650 бруто регистър тона, са запазени за кораби, регистрирани в Хърватия и плаващи под знамето на Хърватия, експлоатирани от корабоплавателни дружества, установени съобразно законодателството на Хърватия, чието основно място на дейност е в Хърватия и чийто ефективен контрол се извършва в Хърватия“.

Накрая, в член 6, параграф 6 се определят допълнителни предпазни мерки до 31 декември 2014 г. относно услугите по круизни линии между пристанищата на държава членка, различна от Хърватия, извършвани от хърватски плавателни съдове с водоизместимост под 650 бруто регистър тона. По искане от държава членка Комисията може да реши в рамките на 30 дни, че такива хърватски плавателни съдове няма да извършват услуги по круизни линии между пристанища в определени зони на държава членка, различна от Хърватия, ако бъде доказано, че предоставянето на такива услуги сериозно нарушава или застрашава функционирането на вътрешния транспортен пазар във въпросните зони.

Ако след периода от 30 работни дни Комисията не е взела решение, засегнатата държава членка има право да приложи предпазни мерки, докато Комисията вземе своето решение. При спешен случай държавата членка може едностранно да приеме подходящи временни мерки за период до три месеца, като незабавно уведоми Комисията за това. Комисията може да отмени мерките или да ги потвърди до вземането на окончателното си решение.

8. Прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на морския каботаж

Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета[61] бе приет на 23 октомври 2007 г. Съгласно член 1, параграф 2 той се прилага по отношение на „изпълнението на обществени услуги за пътнически превоз на национално и международно равнище чрез железопътен и други видове релсов транспорт и чрез автомобилен транспорт“. В същия член се предвижда, че държавите членки могат да прилагат регламента „по отношение на обществен вътрешноводен пътнически превоз и, без да се засягат разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета, на този превоз по вътрешни морски води“.

Тъй като понятието „вътрешни морски води“ не е определено нито в Регламент (ЕО) № 1370/2007, нито в актове на Съюза и международни актове, пред Комисията бяха поставени някои въпроси във връзка с прилагането на посочения регламент по отношение на услугите в областта на морския каботаж.

Европейската общност за атомна енергия, член 18 и приложение V, точка 7 (1) (ОВ L 112, 24.4.2012 г., стр. 21).

61 ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 1.

На първо място, Комисията подчертава, че Регламент (ЕО) № 1370/2007 не се прилага автоматично за обществените услуги за пътнически превоз във вътрешни морски води, а само в случаите, в които дадена държава членка го направи изрично приложим.

На второ място, повечето договори и задължения за обществени услуги в областта на морския каботаж обхващат превоза както на пътници, така и на товари, извършен чрез смесени пътнически/товарни фериботи, докато Регламент (ЕО) № 1370/2007 може да се прилага само за пътническия обществен транспорт, но не и за товарния. Следователно държавите членки могат да не прилагат Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на смесените договори за обществени услуги, които включват превоз на товари.

Накрая, държавите членки могат да прилагат Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на пътническия обществен транспорт във вътрешни морски води до степента, до която не се накърнява прилагането на Регламент (ЕИО) № 3577/92. Следователно, при конфликт между разпоредбите на тези два регламента, Регламент (ЕИО) № 3577/92 следва да замени конфликтната разпоредба на Регламент (ЕО) № 1370/2007. Последният може да допълва Регламент (ЕИО) № 3577/92, когато между тях няма противоречие.

Някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 1370/2007, които биха оказали въздействие върху прилагането на Регламент (ЕИО) № 3577/92 — по-специално разпоредбите относно прякото възлагане на поръчки, предоставянето на изключителни права или продължителността на договора, са анализирани накратко по-долу[62]. В тази оценка на едновременното прилагане на двата регламента се разглеждат само най-често повтарящите се въпроси, които Комисията е получила след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1370/2007, и не обхваща всичките му разпоредби по изчерпателен начин.

В Регламент (ЕО) № 1370/2007 се съдържа изискване обществените поръчки за услуги да бъдат възлагани чрез справедлива, открита, прозрачна и недискриминационна конкурентна тръжна процедура[63]. В Регламент (ЕО) № 1370/2007 обаче се предвиждат някои изключения от този общ принцип, като например в член 5, параграф 4, в който се посочва, че компетентните органи могат да възложат обществена поръчка за услуги с малка стойност или на малък или среден оператор пряко, т.е. без конкурентна тръжна процедура. Комисията е на мнение, че такова пряко възлагане по принцип е в противоречие с принципа на недискриминация между собствениците на кораби, предвиден в член 4, параграф 1, второ изречение от Регламент (ЕИО) № 3577/92. Поради това Комисията счита, че при прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 държавите членки не могат да възлагат обществена поръчка за услуги във връзка с пътническия транспорт във вътрешни морски води пряко и без да следват процедура, която гарантира съответствието с принципите на недискриминация, прозрачност, безпристрастност (вж. раздели 5.4 и 5.7 във връзка с опростените правила по отношение на малките острови).

Съгласно член 3, параграф 1 и член 2, буква е) от Регламент (ЕО) № 1370/2007 държавите членки могат да предоставят на оператор изключително право в замяна на освобождаването от задължения за извършване на обществени услуги. В съображение 8 от същия регламент се

---

62 Вж. също Съобщение на Комисията относно тълкувателните насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт (ОВ C 92, 29.3.2014 г., стр. 1).

63 Член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

припомня, че „на пазарите за пътнически превоз, които са дерегулирани и в които не са предоставени изключителни права, следва да бъде позволено да запазят своите характеристики и начина си на функциониране, доколкото последните са в съответствие с изискванията на Договора“. Предоставянето на изключителни права се използва рядко в морския каботаж, тъй като по принцип държавите членки могат да приемат по-малко ограничителни мерки, за да удовлетворят нуждите от обществен транспорт (вж. точка 5.5.1 от настоящото съобщение). Поради това Комисията счита, че държавите членки не могат да въвеждат предоставянето на изключителни права въз основа на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 спрямо пътническия обществен транспорт по национални морски маршрути, които не са предмет на изключителни права съгласно Регламент (ЕИО) № 3577/92.

В член 4, параграф 3, първо изречение от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се посочва, че максималният срок на обществените поръчки за услуги е „10 години за междуградските и градските автобусни превози и 15 години за пътническите превози с железопътен или друг вид релсов транспорт.“ В регламента не се предвиждат условия за прилагане на този член по отношение на обществените поръчки за услуги за пътници във вътрешни морски води. Вместо това във второто изречение от същия член е посочено, че „срокът на обществени поръчки за услуги, свързани с няколко вида транспорт, се ограничава до 15 години, ако железопътният или друг вид релсов транспорт представлява над 50 % от стойността на въпросните услуги“. Комисията счита, че ако дадена държава членка реши да прилага Регламент (ЕО) № 1370/2007 спрямо пътническия обществен транспорт в национални морски води, тя следва да ограничи срока на обществените поръчки за услуги, свързани с няколко вида транспорт (включително в национални морски води), до най-много 15 години, при условие че са изпълнени условията, установени в член 4, параграф 3, второ изречение.

Прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 спрямо пътническия обществен транспорт в национални морски води би могло да се окаже полезно в някои случаи, ако услугите са включени в по-широката мрежа на вътрешноградски, крайградски и регионален обществен транспорт (напр. в контекста на интегрирани местни транспортни услуги, които включват естуари, или в рамките на лагуна).

Всеки път, когато дадена държава членка реши да прилага посочения регламент по отношение на пътническия обществен транспорт в национални морски води, тя следва да прецени дали някои разпоредби от нейното съответно национално законодателство засягат прилагането на Регламент (ЕИО) № 3577/92. Комисията подчертава също, че в съответствие със задължението, което произтича от член 9 от Регламент (ЕИО) № 3577/92, държавите членки следва да се консултират с Комисията, преди да приемат мерки за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на пътническия обществен транспорт в национални морски води[64].

[64] Във връзка със задължението за провеждане на консултация вж. Решение от 9 март 2006 г. по дело *Комисия на Европейските общности/Кралство Испания* (C-323/03, Recueil, стр. I-2161, точки 69—70).