Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 10 март 2022 година [1]

Дело C-614/20

AS Lux Express Estonia
срещу
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(Преюдициално запитване, отправено от Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония)

„Преюдициално производство — Обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Общо правило, налагащо задължение за безплатен транспорт на определени категории лица — Член 2, буква д) и член 3, параграф 2 — Задължение за извършване на обществени услуги — Право на компенсация — Член 4, параграф 1, буква б), подточка i) — Възможност държава членка да изключи компенсацията — Член 3, параграф 3 — Приложно поле — Изключване“

1. Естонското законодателство задължава предприятията за автомобилен транспорт да превозват безплатно определени категории пътници (казано накратко, деца в предучилищна възраст и лица с увреждания).

2. Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) пита по същество дали това законово задължение попада в обхвата на понятието за задължение за предоставяне на обществени услуги по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007 [2], и ако е така, дали съответните предприятия имат право на компенсация за съответната липса на приходи.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Регламент № 1370/2007

3. Съгласно член 1 („Цел и приложно поле“):

„1. Целта на настоящия регламент е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Общността, могат да действат компетентните органи в сферата на обществения пътнически превоз, за да гарантират предоставянето на услуги от общ

[1] Език на оригиналния текст: испански.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1).

интерес, които, наред с другото, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми.

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

[…]“.

4. Член 2 („Определения“) гласи:

„За целите на настоящия регламент:

а) „обществен пътнически превоз“ означава услуги за превоз на пътници от общ икономически интерес, предоставяни на обществеността регулярно и на недискриминационна основа;

[…]

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

е) „изключително право“ означава право, упълномощаващо оператор на обществена услуга да извършва определени обществени услуги за пътнически превоз по конкретен маршрут или мрежа в рамките на определен район, като се изключва всеки друг такъв оператор;

ж) „компенсация за обществена услуга“ означава каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период;

[…]

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

[…]“.

5. В съответствие с член 3 („Обществени поръчки за услуги и общи правила“):

„1. Когато компетентният орган реши да предостави на оператор по свой избор изключително право и/или компенсация от какъвто и да е характер в замяна на

изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, той прави това в рамките на обществена поръчка за услуги.

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

3. Без да се засягат разпоредбите на членове 73, 86, 87 и 88 от Договора, държавите членки могат да изключат от обхвата на настоящия регламент общи правила за финансово компенсиране за изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, които установяват максимални тарифи за ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност. Тези общи правила се нотифицират в съответствие с член 88 от Договора. Всяко такова нотифициране съдържа пълна информация относно мярката, и по-специално подробности за метода на изчисление“.

6. Член 4 („Задължително съдържание на обществени поръчки за услуги и общи правила“) гласи:

„1. Обществените поръчки за услуги и общите правила:

а) установяват се ясно задълженията за извършване на обществени услуги, определени в настоящия регламент и уточнени в съответствие с член 2а от него, които операторът на обществени услуги трябва да изпълнява, и съответните географски райони;

б) установяват предварително, по обективен и прозрачен начин,

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

ii) естеството и обема на каквито и да било предоставени изключителни права, така че да се предотврати свръхкомпенсиране

[…]“.

7. В член 6 („Компенсация за обществени услуги“) се определя:

„1. Всяка компенсация, свързана с общо правило или обществена поръчка за услуги, се подчинява на разпоредбите на член 4 […]“.

8. Съгласно приложението („Правила за компенсацията в случаите по член 6, параграф 1“):

„1. Компенсацията във връзка с обществени поръчки за услуги, възложени пряко съгласно член 5, параграфи 2, 4, 5 или 6, или съгласно общо правило, трябва да се изчислява според определените в настоящото приложение правила.

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

[…]

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

[…]“.

Б. Естонското право. Ühistranspordiseadus[3]

9. Член 34 предвижда:

„Превозвачът е длъжен да превозва безплатно по вътрешна линия на автомобилния, водния и железопътния пътнически превоз деца, които не са навършили седем години към 1 октомври на текущата учебна година, както и деца, при които задължителното посещаване на училище е отложено, лица с увреждания до навършване на 16-годишна възраст, лица с тежки увреждания над 16-годишна възраст, лица със сериозно увреждане на зрението, както и придружителите на лице с тежко или сериозно увреждане на зрението, както и кучето водач, респ. кучето — асистент на лице с увреждане. Превозвачът не получава компенсация за безплатния превоз на пътници от тези категории“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

10. На 5 юни 2019 г. Eesti Buss OÜ и AS Lux Express Estonia — предприятия, извършващи търговски автомобилен превоз на пътници[4], подават заявление до министъра на икономиката и инфраструктурата на Естония за обезщетение за неполучени приходи от продажбата на билети в резултат от прилагането на член 34 от ÜTS.

11. На 10 юли 2019 г. министърът на икономиката и инфраструктурата отхвърля тези искания с мотива, че съгласно член 34 от ÜTS предприятията нямат право на никаква компенсация за безплатен превоз на пътници, принадлежащи към посочените в него категории.

[3] Закон за превоза на пътници (RT I, 23.3.2015 г., 2), в редакцията му, приложима към спора по главното производство (RT I, 30.6.2020 г., 24). Наричан по-нататък „ÜTS“.

[4] Тези предприятия притежават съответно от август 2013 г. и март 2015 г. лиценз за превоз на пътници, по силата на който са предоставяли редовни услуги за автобусен търговски превоз на естонска територия. След сливането им на 29 юли 2019 г. Lux Express Estonia продължава извършването на дейността.

12. На 12 август 2019 г. Lux Express Estonia предявява иск пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония), с който като главно искане претендира обезщетение за вреди[5], и при условията на евентуалност — плащане на финансова компенсация в разумен размер, определена от съда, заедно с лихви.

13. Според запитващата юрисдикция:

— Член 34 от ÜTS въвежда общо правило по смисъла на член 2, буква л) и член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007, като определя (безплатна) максимална цена за някои категории пътници. Тази разпоредба има за цел да осигури евтин превоз на тези пътници. Не е вероятно предприемач да осигури безплатен превоз на пътници, без намесата на публичните власти.

— От член 3, параграф2 и член 4 от Регламент № 1370/2007, изглежда, следва, че превозвачът трябва да бъде компенсиран, но член 4, параграф1, буква б), подточка i) от същия регламент предоставя на държавите членки правото да изключат компенсирането по силата на националното право.

— Член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 предоставя на държавите членки опция да изключат от приложното му поле общите правила относно финансовите компенсации за задълженията за извършване на обществена услуга, които определят максимални тарифи за учениците, студентите, стажантите и лицата с намалена подвижност.

14. Освен това запитващият орган иска да се установи дали в хипотезата, при която Регламент № 1370/2007 не е приложим, компенсацията би могла да се основе на друг акт на Съюза (например Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), или спорът трябва да се разреши изключително съгласно националното право.

15. Накрая, ако на превозвача трябва да се даде компенсация, съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до въпроса какви са изискванията при определяне на нейния размер в съответствие с правилата на Съюза относно държавните помощи.

16. При тези обстоятелства Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли положение, при което на всички частноправни предприятия, които извършват по занятие редовен автомобилен, воден и железопътен пътнически превоз в страната, се налага едно и също задължение да превозват безплатно определена категория пътници (деца в предучилищна възраст, лица с увреждания до навършване на 16-годишна възраст, лица с тежки увреждания над 16-годишна възраст, лица със сериозно увреждане на зрението, както и придружителите на лице с тежко или сериозно увреждане на зрението и кучето водач, респ. кучето — асистент на лице с увреждане), да се разглежда като налагане на задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на член 2, буква д) и член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 […]?

[5] От подаване на искането по административен ред претендираната сума се променя по отношение на времевия обхват, като включва периода от 1 януари 2016 г. до 31 януари 2020 г.

2) Ако става въпрос за задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на Регламент № 1370/2007, има ли право държавата членка по силата на член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 да изключи с национален закон плащането на компенсация на превозвача за изпълнението на това задължение?

   Ако държава членка има право да изключи компенсирането на превозвача, при какви условия може да го направи?

3) Допуска ли член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 изключване от обхвата на този регламент на общите правила, определящи максимални тарифи за категории пътници, различни от посочените в тази разпоредба?

   Прилага ли се задължението за нотифициране на Европейската комисия съгласно член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз и когато общите правила за установяването на максимални тарифи не предвиждат компенсация за превозвача?

4) Ако Регламент № 1370/2007 не е приложим в разглеждания случай, може ли предоставянето на компенсация да се основава на друг акт на Европейския съюз (като Хартата на основните права на Европейския съюз)?

5) На какви условия трябва да отговаря компенсацията, която евентуално следва да се предостави на превозвача, за да е в съответствие с правилата относно държавните помощи?“.

III. Производството пред Съда

17. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 18 ноември 2020 г.

18. Писмени становища са депозирали Lux Express Estonia, естонското правителство и Европейската комисия.

19. Не е счетено за необходимо провеждането на съдебно заседание.

IV. Преценка

A. Първи преюдициален въпрос

20. В Република Естония организацията на обществения пътнически транспорт се урежда от ÜTS. Неговото приложно поле обхваща автомобилния пътнически превоз, който може да бъде под формата на редовни, случайни и таксиметрови услуги.

21. Редовните превози, които включват средствата за обществен превоз по суша, се предоставят в рамките на обществени поръчки за услуги или под формата на търговски услуги [6].

22. Тарифата, приложима за редовните търговски услуги, се определя от превозвача. За редовните услуги, предоставяни в рамките на обществени поръчки за услуги, компетентният орган определя максималната цена за километър или максималната цена на документа за превоз.

23. Член 34 от ÜTS задължава всеки оператор, предоставящ редовна национална услуга, да превозва безплатно някои категории пътници, като например деца в предучилищна възраст и лица с увреждания, при описаните по-горе условия [7]. Операторът не получава компенсация за безплатния превоз на тези пътници.

24. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължението за безплатен транспорт, предвидено в естонското законодателство, попада в обхвата на понятието за задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на Регламент № 1370/2007.

25. Съгласно Регламент № 1370/2007 „задължение за извършване на обществена услуга“ означава „изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение“ [8].

26. Налагането на задължения за извършване на обществена услуга е начин за намеса на компетентните органи в областта на пътническия превоз, който самият Регламент № 1370/2007 квалифицира като услуга от общ икономически интерес (член 2, буква а). Тази намеса цели „да се гарантира предоставянето на услуги от общ интерес, които, наред с другото, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми“ [9].

27. За въвеждането на задължението за извършване на обществена услуга Регламент № 1370/2007 позволява да се използват два вида правни инструменти: обществените поръчки за услуги и общите правила [10].

[6] Според естонското правителство (т. 7—9 от неговото становище), когато редовните транспортни услуги се предоставят свободно от частни предприятия, те поемат своя търговски риск, избират маршрута на редовната линия, от която се интересуват, и за да я експлоатират, подават заявление за лиценз. Ако дадена линия не е икономически привлекателна за търговските превозвачи, но представлява интерес за ползвателите, компетентният орган въвежда задължение за извършване на обществена услуга чрез подписване на договор за обществена поръчка за услуги. Договорът се сключва обикновено след провеждане на обществена поръчка и в него се определят условията за изпълнението и съответните субсидии.

[7] Точка 9 от настоящото заключение.

[8] Член 2, буква д) от Регламент № 1370/2007. Съображение 5 от Регламента е формулирано по сходен начин: „много услуги за вътрешен пътнически превоз, които са необходими от общ икономически интерес, не могат да се предоставят на търговски начала. Компетентните органи на държавите членки трябва да са способни да осигурят предоставянето на такива услуги. Механизмите, които те могат да използват за осигуряване предоставянето на обществените услуги за пътнически превоз, включват следното: предоставянето на изключителни права на операторите на обществени услуги, осигуряването на финансова компенсация на операторите на обществени услуги и определянето на общи правила за извършване на обществен превоз, приложими за всички оператори.

[9] Член 1, параграф 1 от Регламент № 1370/2007.

[10] Определени съответно в член 2, букви и) и л) от Регламент 1370/2007. *Обществената поръчка за услуги* отразява „споразумението между компетентния орган и оператор на обществени услуги“. *Общото правило* съдържа „мярка, която се прилага без дискриминация към всички обществени услуги за пътнически превоз от един и същ вид в даден географски район“.

28. Едно от задълженията за извършване на обществена услуга, посочени като пример в Регламент № 1370/2007, е именно „установяване на максимални тарифи за […] някои категории пътници“ чрез общи правила (член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007).

29. Естонското правителство признава, че член 34 от ÜTS [11] налага спорното задължение на търговските превозвачи с цел „да се позволи на семействата с малки деца и хората с увреждания да използват обществения транспорт, правейки го по-постижим и достъпен за тях“ [12].

30. Тези изявления на естонското правителство разкриват недвусмислено, че въвеждането на „нулева“ тарифа за определени социални групи по търговските автобусни линии преследва цел от общ интерес в съответствие със социални критерии.

31. Този социален интерес не би могъл да бъде покрит безплатно от оператор, който се грижи единствено за печалбата от търговската си дейност. Безвъзмездното предоставяне на услуга е чуждо на пазарната логика и поради това законът превръща задължението за предоставяне на безплатен транспорт в задължение за предоставяне на обществена услуга, чието изпълнение е задължително (в случая наложено с „общо правило“).

32. По този начин член 34 от ÜTS отразява едно истинско задължение за извършване на обществена услуга на операторите, предоставящи редовни вътрешни услуги, да превозват безплатно определени категории пътници [13].

33. Тъй като ÜTS води до крайно тарифно ограничение (нулев размер), резултатът е, че посредством едно общо правило той налага на превозвачите истинско задължение за извършване на обществена услуга, насочено към облагодетелстване на „определени категории пътници“.

34. Различно би било, ако по силата на Регламент № 1370/2007 това задължение трябва да се придружава от компенсация [14] за превозвача, до което се отнася вторият преюдициален въпрос.

[11] Съображението на естонския законодател като компетентен орган по смисъла на член 2, буква б) от Регламент № 1370/2007 е пределно ясно.

[12] Точка 11 от становището на естонското правителство. Според това правителство ÜTS „отразява естонската конституция и особеното внимание, което обществото обръща на семействата с малолетни и непълнолетни деца и на хората с увреждания, така че за тази цел ограниченията на основните права трябва да се считат за легитимни. Законодателят разполага с широко право на преценка, когато ограничава основни права за целите на социалната политика“. Признанието, че е налице ограничение на тези права, се повтаря: не само в параграф 11 (два пъти), но и в параграфи 12, 22, 49 и 50 от становището.

[13] В решение от 14 октомври 2021 г., Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), Съдът квалифицира като задължение за извършване на обществена услуга (по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, стр. 55) задължение с подобен профил, а именно задължението на търговските предприятия да доставят на уязвими потребители електроенергия на намалени цени.

[14] В решение от 14 октомври 2021 г., Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), Съдът приема, че Директива 2009/72 допуска „режимът на финансиране на задължение за обществена услуга, изразяващо се в снабдяване на някои уязвими потребители с електроенергия на намалени цени, да е въведен […] без компенсаторна мярка“ (т. 61).

Б. Втори преюдициален въпрос

35. Запитващата юрисдикция правилно счита, че ако ÜTS съдържа задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на Регламент № 1370/2007, по принцип и в съответствие с член 3, параграф 2 и член 4 от този регламент, превозвачът, който я изпълнява, следва да бъде компенсиран.

36. Тя обаче има съмнения дали съгласно член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 държава членка може да избегне посредством национален закон плащането на тази компенсация на превозвача, и ако да, при какви условия.

37. При анализа на този въпрос следва да се разгледа, на първо място, всичко свързано с компенсацията, и на второ място, евентуалното ѝ изключване съгласно член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007.

1. Насрещна престация за задълженията за извършване на обществена услуга

38. Регламент № 1370/2007 въвежда *насрещна престация*[15] за изпълнението на задълженията за извършване на обществена услуга, които са в тежест на съответните предприятия. Транспортният оператор, който изпълнява тези задължения, има право на компенсация[16] или да му бъде предоставено изключително право[17].

39. Понятието „компенсация за обществена услуга“ свързва определена облага, по-специално финансова, с изпълнението на задължение за извършване на обществена услуга, което предполага извършване на услуги без търговски интерес.

40. Актовете, предшестващи Регламент № 1370/2007, следват същата логика, която би могла да се нарече „възмездна“:

— Съгласно член 6 от Решение 65/271/ЕИО на Съвета[18] финансовите тежести, произтичащи от прилагането към превоза на пътници на цени и условия, наложени от държава членка в полза на една или повече конкретни социални категории, трябва да бъдат компенсирани.

  Същото предвижда и Регламент (ЕИО) № 1191/69[19] в член 1, параграф 4 и член 9. Съгласно член 1, параграф 4 „Финансовите тежести за транспортните предприятия, които възникват вследствие на запазването в сила на задълженията по параграф 2 и на прилагането на транспортни тарифи и условия съгласно параграф 3, [които дадена

[15] Член 3, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 говори конкретно за „предоставяне […] в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги“.

[16] Съгласно член 2, буква ж) от Регламент № 1370/2007 компенсацията се определя като „каквато и да е облага, в частност финансова, предоставена пряко или непряко от компетентен орган от обществени средства по време на периода на изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга или във връзка с този период“.

[17] Член 2, буква е) от Регламент № 1370/2007 определя като такова „правото, упълномощаващо оператор на обществена услуга да извършва определени обществени услуги за пътнически превоз по конкретен маршрут или мрежа в рамките на определен район, като се изключва всеки друг такъв оператор“.

[18] Решение от 13 май 1965 г. относно хармонизирането на някои разпоредби, засягащи конкуренцията в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт (ОВ L 88, стр. 1500);

[19] Регламент (ЕИО) № 1191/69 на Съвета от 26юни 1969 година относно действията на държавите членки по задължения, присъщи на концепцията за обществена услуга в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт (ОВ L 156, 1969 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 25),

държава членка е наложила в полза на определени категории лица,] се компенсират според общите методи, предвидени в този регламент“ [20].

— Съгласно Регламент № 1191/69 тарифно задължение, за чиято стойност трябва да се предостави компенсация на превозвача, е задължение, отговарящо на двойното условие да въвежда „специфични“ тарифни мерки, предназначени за определени категории пътници, и да е в противоречие с търговския интерес на предприятието [21].

41. Принципът на компенсиране на финансовите тежести, произтичащи от задълженията за извършване на обществена услуга, вече намира израз в редица разпоредби на Регламент № 1370/2007:

— Член 3, параграф 2 има императивен характер: „Компетентният орган компенсира“ задълженията за извършване на обществена услуга, наложени едностранно от публичния орган.

— Член 1, параграф 1, втора алинея експлицитно посочва „условията, при които компетентните органи, когато налагат […] задължения за обществени услуги, компенсират операторите на обществени услуги за направените разходи […]“.

— Приложението за правилата за компенсация отчита в параграф 3 количествено измеримите финансови последствия за мрежите на оператора, „за да се избегне […] липса на компенсация“.

— Новият член 2*a*, параграф 2 [22] споменава „спецификациите на задълженията за обществена услуга и *съответната компенсация* за нетния финансов ефект от задълженията за извършване на обществени услуги“.

42. Така се гарантира задълженията за извършване на обществени услуги, когато са тежки, да не са във финансов ущърб на операторите, които трябва да ги изпълняват — те или получават компенсация за произтичащите от това разходи, или им се предоставят изключителни права.

43. Следователно Регламент № 1370/2007 не предвижда разходите, произтичащи от установените задължения за извършване на обществена услуга в полза на определени категории пътници, да се поемат само от транспортните оператори (в който случай, както отбелязва запитващата юрисдикция, е вероятно никой да не приеме да предоставя услугата, лишена сама по себе си от търговски интерес).

44. Накратко, тези задължения, които биха могли да бъдат предвидени в обществена поръчка за услуги или, както е в случая, в общо правило, трябва по принцип да са придружени от подходяща финансова компенсация или от предоставяне на изключително право.

[20] Макар че реформата, въведена с Регламент (ЕИО) № 1893/91 на Съвета от 20 юни 1991 г. за изменение на Регламент № 1191/69 (ОВ L 169, стр. 1), заличава член 1, параграф 4 от Регламент № 1191/69, тя запазва член 9, като по този начин запазва компенсирането на финансовите тежести за предприятията, произтичащи от прилагането на тарифи и условия, наложени в интерес на една или повече конкретни социални категории, при превоза на пътници.

[21] Следователно задължението за компенсиране не обхваща нито „общите мерки на ценова политика“, нито „мерките, взети в областта на цените и общите условия на превоз с оглед на организацията на транспортния пазар или на част от него“. Вж. решение от 27 ноември 1973 г., Nederlandse Spoorwegen (36/73, EU:C:1973:130, т. 11—13).

[22] Добавен с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 354, 2016 г., стр. 22).

45. Важно е да се уточни, че общите правила в областта на тарифите като разглежданото тук, не са от същото естество като правилата за безопасност на пътниците, за опазване на околната среда и за защита на труда или за качество на транспортната услуга [23]. Зачитането на тези правила, доколкото те съставляват различна от тарифната правна рамка, в която се извършва дейността, не поражда право на компенсация.

2. Евентуално изключване на насрещната престация?

46. Член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 посочва „параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, *ако има такава*“ [24].

47. Тази подточка, чието тълкуване запитващата юрисдикция иска, не трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на държавите членки право да предоставят или не компенсация. По-скоро тя отразява възможността, когато в съответствие с член 3, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 се сключва договор за обществена поръчка за услуги, „компетентният орган да реши да предостави на оператор по свой избор изключително право“ като алтернатива на финансовата компенсация.

48. Докато член 3, параграф 1 изисква „[предоставеното] в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги“, да бъде предвидено в договор за обществена поръчка за услуги [25], това не е така, когато задължението за фиксиране на максимални тарифи се налага с „общите правила“ (член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007).

49. В последния случай (в настоящия случай), както вече припомних, съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 „компетентният орган *компенсира* операторите на обществени услуги за нетния финансов ефект, положителен или отрицателен, върху извършените разходи и реализираните приходи вследствие спазването на тарифните задължения, установени с общи правила, по начин, който предотвратява свръхкомпенсиране“.

50. Би могло да се твърди, че тъй като задължението за извършване на обществена услуга засяга еднакво всички превозвачи, то няма защо да подлежи на обезщетяване, тъй като не предполага конкурентни предимства за едни спрямо други оператори.

51. Не смятам обаче, че Регламент № 1370/2007 подкрепя тази теза.

52. Съдът е постановил, че Регламент № 1191/69, предшестващ настоящия регламент, „разрешава на държавите членки да налагат задължения за обществена услуга на публично предприятие, на което е възложено да осигурява обществения пътнически транспорт в агломерация, и че предвижда за произтичащите от подобни задължения финансови тежести компенсиране, което се определя в съответствие с разпоредбите на посочения регламент“ [26].

[23] На тези правила се позовава съображение 17 от Регламент № 1370/2007.

[24] Курсивът е мой.

[25] Вж. Съобщение на Комисията относно насоки за тълкуване на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт (ОВ C 92, 2014 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението на Комисията“, точка 2.2.3, втора алинея).

[26] Решение от 7 май 2009 г., Antrop и др. (C-504/07, EU:C:2009:290; наричано по-нататък „Решение по дело Antrop“, т. 21).

53. Регламент № 1370/2007 предоставя еквивалентна база за запазване на тази позиция. Това, че по делото, по което е постановено решение Antrop, операторът е публично предприятие, а в настоящото дело е частно предприятие, не е пречка[27]. Напротив, налагането на обременително задължение за извършване на обществена услуга на частни образувания с търговски характер, които се лишават от част от възнаграждението за тяхната дейност[28], обосновава въвеждането на компенсации за уравновесяване на неблагоприятните последици, които могат да засегнат конкурентоспособността им на пазара.

54. Несъмнено Регламент № 1370/2007 цели да не се получи свръхкомпенсиране, което би представлявало държавна помощ, за което ще говоря по-нататък. Затова той предвижда редица механизми за ограничаване[29], но не позволява да се налагат задължения за извършване на обществени услуги като разглежданото тук без компенсация.

55. Съдът е взел предвид интензитета на компенсационните плащания и тяхното съответствие с правилата в областта на държавните помощи[30]. Ако не греша, той не се е произнасял по национална правна уредба, която в сектора на пътническия транспорт чисто и просто изключва компенсацията за изпълнение на задължения за извършване на обществена услуга като разглежданата тук компенсация.

56. В решение Altmark[31] Съдът разглежда законосъобразността на някои публични субсидии, целящи да позволят извършването на редовни транспортни услуги. При изясняването дали тези субсидии съответстват на член 107 ДФЕС, той е трябвало да прецени дали те могат „да се считат за компенсация, представляваща насрещна престация за услугите, извършени от предприятията бенефициери за изпълнението на задължения за обществена услуга“[32].

57. Ето защо в решение Altmark се приема, че предприятието, натоварено с изпълнението на ясно дефинирани задължения за извършване на обществена услуга, има право на насрещна престация (възстановяване), при чието изчисляване не трябва да се надхвърля сумата, необходима за покриване изцяло или отчасти на разходите, направени при изпълнението на задълженията за извършване на обществена услуга[33].

58. Така решение Altmark потвърждава общия принцип (за компенсиране на превозвача за изпълнението на задължение за извършване на обществена услуга, което е в негова тежест), като същевременно посочва изискванията, „за да не бъде в даден конкретен случай такава компенсация квалифицирана като държавна помощ“[34].

[27] Съгласно съображение12 от Регламент № 1370/2007 „от гледна точка на правото на Общността е без значение дали обществените услуги за пътнически превоз се извършват от публични или частни предприятия“.

[28] Естонското правителство и Lux Express Estonia застъпват различни мнения по въпроса за *реалното* въздействие на мярката от икономическа гледна точка. Според естонското правителство това въздействие е „ограничено“ (т. 15 от становището му), докато за оператора значително обременява оборота му.

[29] Член 4, член 6 и приложението.

[30] Решение по дело Antrop, точка 23: „член 73 ЕО въвежда в областта на транспорта дерогация от общите правила, приложими към държавните помощи, като предвижда, че помощите, които отговарят на нуждата от координация на транспорта или които представляват компенсация за изпълнението на някои задължения, присъщи на понятието за публична услуга, са съвместими с Договора.

[31] Решение от 24 юли 2003 г., Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, наричано по-нататък „решение Altmark“).

[32] Пак там, точка 87.

[33] Изискванията, предвидени в решение Altmark, изглежда, са вдъхновили текста на някои разпоредби на Регламент № 1370/2007.

[34] Решение Altmark, точка 88.

59. Особеността на настоящия спор се състои, както вече посочих, в обстоятелството, че националният закон премахва компенсацията. В този контекст се поставя въпросът дали Регламент № 1370/2007 дава основание на доставчика на услуги да изиска компенсация от органите на държавата членка.

60. Според мен правото да се получи възнаграждение за предоставяните на потребителите услуги е неразривно свързано с извършването на търговска дейност в областта на автомобилния превоз на пътници, когато транспортното предприятие няма други приходи освен тарифните [35]. Заплащането на тези услуги се осигурява или от ползвателите, или от органите, които налагат тяхното безвъзмездно предоставяне.

61. Освен това наложеното ограничение не оказва влияние върху „обикновени интереси или възможности от търговско естество, чиято несигурност се обуславя от самата същност на икономическата дейност, а [върху] права с имуществена стойност, от които от гледна точка на правния ред възниква едно придобито правно положение, позволяващо самостоятелно упражняване на тези права от и в полза на техния носител“ [36].

62. Поради това член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 не позволява изключване на съответстващата компенсация в случаи като настоящия.

B. По третия преюдициален въпрос

63. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 дава основание за изключване от приложното поле на този регламент на общите правила, определящи максимални цени за категории пътници, различни от посочените в тази разпоредба [37].

64. Съгласно член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 държавите членки могат да изключат от приложното му поле „общите правила за финансови компенсации за задължения за обществени услуги, които определят максимални тарифи за учениците, студентите, стажантите и лицата с намалена подвижност“.

65. Тази възможност зависи от условието държавата членка да уведоми Комисията за тези общи правила, като представи „пълна информация относно мярката и в частност подробностите, свързани с метода за изчисляване“.

66. Предишната правна уредба, съдържаща се в Регламент № 1191/69 [38], предвижда аналогична опция, приложима за предприятията, чиято дейност се ограничава до извършването на градски, крайградски или регионални услуги.

[35] Lux Express Estonia подчертава (т. 3 от становището си), че единственият му източник на приходи е продажбата на билети, тъй като не получава субсидии от държавата, и добавя (в т. 28 от тези съображения), че също така не се ползва от други компенсаторни елементи като предоставянето на изключителни права.

[36] Решение от 3 септември 201 5 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 60). Друг въпрос е, както вече изтъкнах, как се определя количествено това право във всеки конкретен случай. Някои наложени задължения (напр. много малки деца да не заемат място) може да нямат отрицателно въздействие върху сметките на оператора.

[37] В списъка с бенефициери по член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 (ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност) може по аналогия да се включат категориите по член 34 от ÜTS. Последният се отнася за деца в предучилищна възраст, както и за други непълнолетни или пълнолетни лица с увреждания. Както твърди естонското правителство (т. 41 от становището му), общите правила, определящи максимални цени за категории пътници, подобни на тези по член 3, параграф 3, би трябвало да се включат в него от същите съображения от общ интерес.

[38] Член 1, параграф 1, втора алинея, в редакцията му съгласно Регламент № 1893/91.

67. Подобно на други дела, разгледани вече от Съда[39], и в настоящото дело не са налице условията по член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007, както следва от информацията, предоставена с акта за преюдициално запитване, и от становищата на встъпилите в хода на производството страни.

68. Съгласно тези данни и съображения нищо не сочи, че Република Естония е изявила желание да изключи своите общи правила (относно максималните тарифи, приложими за определени категории лица) от прилагането на Регламент № 1370/2007 или че ги е съобщила на Комисията.

69. При това положение третият преюдициален въпрос има по-скоро хипотетичен характер (и следователно е недопустим), тъй като в спора не са налице фактическите предпоставки, с които е свързано прилагането на член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007.

70. Във всеки случай възможността да се изключат тези общи правила от прилагането на Регламент № 1370/2007 не дава право на държавите членки да пренебрегват изискванията, произтичащи от други норми и принципи на правото на Съюза. Не считам за необходимо да навлизам в подробности по този въпрос, тъй като, както вече посочих, Република Естония не се е възползвала от това си право.

Г. По четвъртия преюдициален въпрос

71. Четвъртият преюдициален въпрос е поставен „в случай че Регламент № 1370/2007 не е приложим в разглеждания случай“. В тази хипотеза запитващата юрисдикция иска да се установи дали предоставянето на компенсация може да се основава на друг акт на Съюза като Хартата.

72. Отговор на този въпрос е ненужен, тъй като Регламент № 1370/2007 се прилага към спора и конкретизира режима, приложим за компенсациите, присъщи на задълженията за извършване на обществена услуга, наложени посредством общи правила.

73. Следователно не е нужно да се прибегне до Хартата, за да се осигури правно покритие на разглежданите в този спор компенсации.

74. Хартата може да се използва като помощно средство при тълкуването с оглед на факта, че както признава естонското правителство, член 34 от ÜTS води до ограничаване на основни права на транспортните оператори. Посоченото правителство повтаря неднократно[40], че този член не ограничава *прекомерно* свободата на стопанска инициатива[41] и правото на собственост, с което приема, че такова ограничение съществува.

[39] Решение от 3 април 2014 г., CTP (C-516/12—C-518/12, EU:C:2014:220, т. 20): „от преписката, представена на Съда, по никакъв начин не личи Италианската република да се е възползвала от възможността, предвидена в член 1, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1191/69, да изключи от приложното поле на този регламент предприятията, чиято дейност се свежда изключително до осъществяване на градски, крайградски или регионални услуги. Следователно разпоредбите на този правилник са напълно приложими към споровете по главното производство и преюдициалният въпрос трябва да се разгледа в светлината на тези разпоредби“. Вж. също решение Antrop, точка 17.

[40] Вж. бележка под линия 12 от настоящото заключение.

[41] С налагането на превозвача на „тежест, която може да засегне икономическата му дейност“, влизат в действие свободата на стопанска инициатива, защитена от член 16 от Хартата (вж. решение от 15 септември 2016 г., Mc Fadden (C-484/14, EU:C:2016:689), т. 82), едновременно с правото на собственост.

75. Ограниченията на основните права имат място, ако съответстват на член 52, параграф 1 от Хартата [42]. За секторите, в които Съюзът упражнява своите правомощия, като сектора на автомобилния пътнически превоз, равновесието между признаването на основното право и допустимите ограничения (основани на легитимни цели от общ интерес) съгласно този член от Хартата се определя от законодателя на Съюза [43].

76. По отношение на компенсацията, дължима във връзка със задълженията за извършване на обществена услуга в областта на автомобилния пътнически превоз, равновесието се постига чрез разпоредбите на Регламент № 1370/2007.

Д. По петия преюдициален въпрос

77. Запитващата юрисдикция иска да се установи „на какви условия трябва да отговаря компенсацията, която евентуално следва да се предостави на превозвача, за да е в съответствие с правилата относно държавните помощи“.

78. Така формулиран, въпросът прилича по-скоро на допитване, отколкото на истински преюдициален въпрос, целящ тълкуване на конкретни разпоредби от правото на Съюза, които са от значение за спора.

79. Неизбежно отговорът трябва да се разположи на същото ниво на абстракция, като се припомни следното:

— Съгласно член 93 ДФЕС, включен в дял VI („Транспорт“), „[с]ъвместими с Договорите са помощите, които отговарят на нуждата от координация на транспорта или които представляват компенсация за изпълнението на някои задължения, които са присъщи на понятието за публична услуга“.

— Член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 предвижда, че компетентният орган „компенсира операторите на обществени услуги за нетния финансов ефект, положителен или отрицателен, върху извършените разходи и реализираните приходи вследствие спазването на тарифните задължения, установени с общи правила, по начин, който предотвратява свръхкомпенсиране“.

— Тези компенсации трябва да съответстват на членове 4 и 6, както и на приложението към Регламент № 1370/2007. Приложението съдържа правилата, приложими към компенсацията в случаите по член 6, параграф 1 (задължения за извършване на обществена услуга, наложени с общи правила), така че тя да не е прекомерна [44].

[42] Решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), точка 88: „съгласно [член 52, параграф 1 от Хартата] могат да бъдат налагани ограничения за упражняването на закрепените в нея права, при условие че тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на същите права и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

[43] С изключение, естествено, на контрола на Съда на валидността на нормите на вторичното право на Съюза.

[44] Компенсацията не трябва да поставя оператора в по-благоприятно положение от това на неговите конкуренти на пазара. Затова съгласно точка 2 от приложението към Регламент № 1370/2007 финансовите последици се оценяват, „като се сравни състоянието, при което задължението за извършване на обществени услуги е изпълнено, със състоянието, което би било налице при неизпълнение на това задължение“. Ако границата на нетния финансов ефект бъде превишена, излишъкът съставлява държавна помощ.

— Доколкото компенсациите за изпълнение на ценовите задължения, установени по силата на общи правила, се изплащат в съответствие с Регламент № 1370/2007, те са съвместими с вътрешния пазар и са освободени от задължението за предварително уведомяване на Комисията [45].

— Само ако компенсацията е прекомерна съгласно посочените по-горе разпоредби за изчисляване, тя може да представлява държавна помощ, за която държавата членка би трябвало да уведоми Комисията съгласно член 108 ДФЕС [46].

— И накрая следва да се вземат предвид критериите, изведени от Съда в решение Altmark [47], за да се определи кога е налице държавна помощ съгласно член 107 ДФЕС. За такава трябва да се счита предоставящата не строго компенсаторна облага. „Държавните помощи“ по смисъла на член 107 ДФЕС не се отъждествяват с чисто компенсаторните мерки за изпълнение на задължения за извършване на обществена услуга [48].

80. Функцията по *прилагане* на тези критерии към спора надхвърля задачата за *тълкуване* на правото на Съюза, възложена на Съда с член 267 ДФЕС. Следователно запитващата юрисдикция трябва да определи дали в случая размерът на обезщетението трябва да съответства на *lucrum cesans* (пропуснатата полза), евентуално понесена от предприятието превозвач, изчислена въз основа на основната тарифа на билета или на други параметри, които тя счита за подходящи. Разпоредбите от приложението към Регламент № 1370/2007, на които запитващата юрисдикция се позовава в последната част на акта за преюдициално запитване, ѝ дават указания за тази задача.

V. Заключение

81. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) по следния начин:

„1) Член 2, буква д) и член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета трябва да се тълкуват в смисъл, че общото правило, което задължава всички предприятия, предоставящи редовни услуги за пътнически автомобилен превоз, да превозват безплатно определени категории пътници, представлява задължение за извършване на обществена услуга.

2) Член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 не позволява с национален закон да се изключи плащането на превозвача на компенсацията, дължима за това задължение за извършване на обществена услуга.

[45] Точка 2.4.1 от Известието на Комисията: „В случая на обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, при условие че компенсацията за тези услуги се изплаща в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007, тя се счита за съвместима с вътрешния пазар и се освобождава от изискването за предварително уведомяване, предвидено в член 108, параграф 3 от ДФЕС, в съответствие с член 9, параграф 1 от посочения регламент“.

[46] Пак там, точка 2.2.4.

[47] Пак там, точка 2.4.1. „За да не представлява държавна помощ, тази компенсация трябва да съблюдава четирите условия, определени от Съда на Европейските общности в решението по делото Altmark“.

[48] Решение Altmark, точка 87.

3) По силата на член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 държава членка може да изключи от приложното поле на този регламент общите правила относно финансовите компенсации за задълженията за извършване на обществена услуга, които определят максимални тарифи за някои категории пътници, като изпрати до Комисията уведомление за тях, съдържащо пълна информация за мярката.

4) Компенсациите, дължими за изпълнението на задълженията за извършване на обществена услуга, трябва да съответстват на членове 4 и 6, както и на приложението към Регламент № 1370/2007. Когато в изпълнение на установените по силата на общи правила тарифни задължения компенсациите се изплащат в съответствие с Регламент № 1370/2007, те не се считат за държавни помощи, съвместими са с вътрешния пазар и са освободени от задължението за предварително уведомяване на Комисията“.