Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

13 февруари 2025 година*

„Преюдициално запитване — Транспорт — Обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Услуги за обществен пътнически превоз с автобус — Член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) — Възлагане на обществени поръчки за услуги — Възлагане на обществена поръчка за превоз с автобус — Възлагане под формата на концесионен договор за услуги — Пряко възлагане от компетентен местен орган на вътрешен оператор — Член 5, параграф 3 — Възлагане чрез конкурентна тръжна процедура — Възлагане на поръчка за предоставяне на услуги за обществен превоз с автобус от друг компетентен орган — Участие на вътрешния оператор — Условия“

По дело C-684/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия), с акт от 15 ноември 2023 г., постъпил в Съда на 15 ноември 2023 г., в рамките на производство по дело

„Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA

срещу

Iepirkumu uzraudzības birojs,

„Autotransporta direkcija“ VSIA,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis, председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на председател на десети състав, E. Regan (докладчик) и Z. Csehi, съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA, от A. Hartpenga, advokāte,

* Език на производството: латвийски.

– за „Autotransporta direkcija“ VSIA, от A. Caune, valdes priekšsēdētājs, и T. Vectirāns, valdes loceklis,

– за латвийското правителство, от E. Bārdiņš, J. Davidoviča и K. Pommere, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от P. Messina и I. Rubene, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) и параграф 3 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 (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 354, 2016 г., стр. 22) (наричан по-нататък „Регламент № 1370/2007“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, „Latvijas Sabiedriskais Autobuss“ SIA, учредено по латвийското право дружество, и от друга страна, Iepirkumu uzraudzības birojs (Служба за надзор върху обществените поръчки, Латвия) (наричана по-нататък „OSMP“) и Autotransporta direkcija „VSIA“ (наричано по-нататък „ATD“), публично предприятие, натоварено с организацията на услугите за обществен транспорт в Латвия, по повод на възлагането на правото да се предоставят услуги за обществен транспорт с автобус по маршрутната мрежа от регионално значение в град Вентспилс (Латвия).

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 1370/2007

3 Според съображения 6, 7 и 18 от Регламент № 1370/2007:

„(6) Много държави членки са приели законодателство, което предвижда предоставянето на изключителни права и възлагането на обществени поръчки за услуги поне в част от своя пазар за обществен превоз въз основа на прозрачни и справедливи конкурентни процедури за възлагане. Вследствие на това търговията между държавите членки е постигнала значителен напредък и няколко оператори на обществени услуги понастоящем предоставят обществени услуги за пътнически превоз в повече от една държава членка. При все това развитието в националното законодателство доведе до

различия в прилаганите процедури и предизвика правна несигурност по отношение на правата на операторите на обществени услуги и задълженията на компетентните органи. Регламент (ЕИО) № 1191/69 на Съвета от 26 юни 1969 г. 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)], не разглежда начина за възлагане на обществени поръчки за услуги в [Европейската общност], и в частност обстоятелствата, при които за тях следва да се приложи конкурентна тръжна процедура. По тази причина правната рамка на Общността следва да се актуализира.

(7) Извършените проучвания и опитът на държавите членки, в които от години съществува конкуренция в сектора на обществения превоз, показват, че при наличие на подходящи предпазни мерки въвеждането на регулирана конкуренция между операторите води до по-атрактивни и новаторски услуги на по-ниски цени и няма вероятност да възпрепятства изпълнението на специфичните задачи, възложени на операторите на обществени услуги. Този подход беше подкрепен от Европейския съвет по така наречения Лисабонски процес от 28 март 2000 г., който прикани [Европейската комисия], Съвета [на Европейския съюз] и държавите членки, всеки от тях в съответствие с правомощията си, да „ускорят либерализацията в сфери като … транспорта“.

[…]

(18) Съгласно съответните разпоредби на националното право, всеки местен орган или, при липса на такъв, всеки национален орган, може да реши сам да осигурява обществените услуги за пътнически превоз в областта под негово управление или да ги възлага на вътрешен оператор без конкурентна тръжна процедура. Все пак тази възможност за предоставяне на услуги от самите органи трябва да бъде строго контролирана, за да се гарантира конкурентна равнопоставеност. Компетентният орган или група органи, които предоставят интегрирани обществени услуги за пътнически превоз, колективно или чрез своите членове, следва да упражняват необходимия контрол. Освен това на компетентен орган, който сам предоставя превозните си услуги, или на вътрешен оператор следва да бъде забранено да участват в конкурентна тръжна процедура извън територията под управлението на този орган. Органът, който осъществява контрол върху вътрешния оператор, също следва да има право да забрани на този оператор да участва в конкурентни търгове, организирани в рамките на неговата територия. […]“.

4 Член 1 от Регламент № 1370/2007, озаглавен „Цели и приложно поле“, гласи в параграф 1, първа алинея:

„Целта на настоящия регламент е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Общността, могат да действат компетентните органи в сферата на обществения пътнически превоз, за да гарантират предоставянето на услуги от общ интерес, които, наред с другото, са по-многобройни, по-безопасни, по-висококачествени или на по-ниска цена спрямо тези, които биха били обусловени само от пазарните механизми“.

5 Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

б) „компетентен орган“ означава който и да е обществен орган или група от обществени органи на държава членка или държави членки, които имат право да участват в обществения пътнически превоз в определен географски район или който и да е орган, на който е предоставено такова право;

в) „компетентен местен орган“ означава който и да е компетентен орган, чийто географски район на компетентност няма национален обхват;

[…]

з) „пряко възлагане“ означава възлагане на обществена поръчка за услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура;

и) „обществена поръчка за услуги“ означава един или повече правно-задължителни акта, потвърждаващи споразумението между компетентния орган и оператор на обществени услуги за възлагане на последния на управлението и предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз при спазване на задълженията за извършване на обществена услуга. В зависимост от правото на държавите членки, договорът може също така да представлява решение, взето от компетентния орган:

– под формата на индивидуален нормативен или административен акт, или

– съдържащо условия, съгласно които самият компетентен орган предоставя услугите или възлага предоставянето им на вътрешен оператор;

й) „вътрешен оператор“ означава юридически обособено образувание, над което компетентният местен орган, или при наличие на група от обществени органи — поне един компетентен местен орган упражнява контрол сходен с този, който упражнява върху собствените си подразделения;

[…]“.

6 Член 5 от посочения регламент, озаглавен „Възлагане на обществени поръчки за услуги“, предвижда:

„1. Обществени поръчки за услуги се възлагат в съответствие с правилата, определени в настоящия регламент. При все това договори за извършване на услуги или обществени поръчки за услуги по смисъла на Директива 2004/17/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 3)] или [Директива] 2004/18/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на

процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116)], за обществени превозни услуги с трамваен или автобусен транспорт, се възлагат в съответствие с предвидените в тези директиви процедури тогава, когато не са под формата на договори за концесии за услуги по смисъла на тези директиви. Когато договорите се възлагат в съответствие с Директива 2004/17/ЕО или 2004/18/ЕО, разпоредбите на параграфи 2—6 от настоящия член не се прилагат.

2. Освен ако националното право не забранява това, всеки компетентен местен орган, независимо дали отделен орган или група от органи, предоставящи интегрирани обществени услуги за пътнически превоз, може да реши сам да извършва такива услуги или пряко да възложи обществени поръчки за услуги на правно обособено образувание, върху което компетентният местен орган или при наличие на група от органи — поне един компетентен местен орган, упражнява контрол, сходен с този, който упражнява върху собствените си подразделения.

[…]

Когато компетентен местен орган вземе такова решение, се прилага следното:

[…]

б) условието за прилагане на настоящия параграф е вътрешният оператор или всяко образувание, върху което този оператор упражнява дори минимално влияние, да осъществяват дейността си за обществен пътнически превоз в рамките на територията на компетентния местен орган, независимо от изходящи линии или други второстепенни елементи на тази дейност, навлизащи в територията на съседни компетентни местни органи, и да не участват в конкурентни тръжни процедури за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, организирани извън територията на компетентния местен орган;

в) независимо от буква б) вътрешен оператор може да участва в справедливи конкурентни тръжни процедури, считано от две години преди изтичане на пряко възложената му обществена поръчка за услуги, при условие че е било взето окончателно решение обществените услуги за пътнически превоз, предмет на договора с вътрешния оператор, да бъдат подложени на конкурентна тръжна процедура и вътрешният оператор да не е сключил друга пряко възложена обществена поръчка за услуги;

[…]

3. Всеки компетентен орган, който прибягва до трето лице, различно от вътрешен оператор, възлага обществени поръчки за услуги въз основа на конкурентна тръжна процедура, с изключение на случаите, посочени в параграфи 3а, 4, 4а, 4б, 5 и 6. Избраната за конкурентна тръжна процедура е открита за всички оператори, справедлива и отговаря на принципите на прозрачност и недопускане на дискриминация. […]

[…]

5. В случай на прекъсване на услугите или на непосредствен риск от такава ситуация компетентният орган може да предприеме спешни мерки.

Спешните мерки са във вид на пряко възлагане или формално съгласие за удължаване на срока на обществена поръчка за услуги или във вид на изискване за изпълнение на някои задължения за извършване на обществени услуги. Операторът на обществени услуги има право да обжалва решението за налагане на изпълнението на някои задължения за извършване на обществени услуги. Срокът, за който обществена поръчка за услуги е възложена, удължена или наложена чрез спешни мерки не може да надвишава две години“.

Директива 2014/23/ЕС

7 Член 5 от Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 2014 г., стр. 1), озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „концесии“ означава концесии за строителство или услуги съгласно определението в букви а) и б):

[…]

б) „концесия за услуги“ означава възмезден договор, сключен в писмена форма, чрез който един или повече възлагащи органи или възложители възлагат предоставянето и управлението на услуги, различни от изпълнението на строителство по буква а), на един или повече икономически оператори, като възнаграждението за това се състои само от правото на използване на услугите, предмет на договора[,] или от това право в съчетание с възнаграждение.

Възлагането на концесия за строителство или услуги включва прехвърлянето на концесионера на оперативен риск от експлоатирането на това строителство или услуги, включващ риск, свързан с търсенето, или риск, свързан с предлагането, или и двете. Счита се, че концесионерът е поел оперативен риск, когато при нормални условия на експлоатация не му е гарантирано, че ще си възвърне направените инвестиции или разходи по експлоатацията на строителството или услугите, които са предмет на концесията. Частта от риска, прехвърлена на концесионера, включва реално излагане на колебанията на пазара, при което евентуалната прогнозна загуба на концесионера не е само символична или пренебрежима;

[…]“.

8 Член 10 от тази директива, озаглавен „Изключения, приложими към концесии, възложени от възлагащи органи и възложители“, предвижда в параграф 3:

„Настоящата директива не се прилага за […] концесии за обществени услуги за пътнически превоз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007“.

Латвийското право

9 Член 8 от Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (Закон за обществените услуги за превоз) от 14 юли 2007 г. (Latvijas Vēstnesis, 2007 г., бр. 106), предвижда в алинеи 2 и 3:

„2. Възлагащият орган организира възлагането на обществени поръчки за услуги за обществен транспорт в съответствие с Publisko iepirkumu likums (Закон за обществените поръчки) или със законовите разпоредби, уреждащи възлагането на концесии, доколкото настоящият закон не предвижда друго.

3. Възлагащият орган може да възложи пряко правото за предоставяне на услуги за обществен транспорт, без да следва процедурата за възлагане на обществени поръчки за услуги за обществен транспорт, посочена в алинея 2 от настоящия член, в случаите и по реда, предвидени в Регламент № 1370/2007. […]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

Обществената поръчка, разглеждана в главното производство

10 На 19 май 2021 г., ATD, като възлагащ орган, обявява открита процедура за обществена поръчка във връзка с възлагане на правото да се предоставят обществени услуги за автобусен превоз по маршрутната мрежа от регионално значение, офертите за която трябва да се подадат до 30 август 2021 г. (наричана по-нататък „обществената поръчка, разглеждана в главното производство“). Жалбоподателят в главното производство подава оферта в рамките на тази процедура, включително за лот „Вентспилс“.

11 С решение от 7 декември 2022 г. (наричано по-нататък „решението от 7 декември 2022 г.“) ATD отхвърля тази оферта и възлага обществената поръчка, разглеждана в главното производство, на дружество, чийто капитал се притежава изцяло от община Вентспилс, а именно Ventspils Reiss PSIA (наричано по-нататък „VR“).

Пряко възложената обществена поръчка

12 На 13 януари 2012 г. община Вентспилс, в качеството си на компетентен местен орган, възлага пряко на VR, в качеството му на вътрешен оператор, обществена поръчка за предоставяне на услуги за обществен транспорт с автобус в град Вентспилс, която поръчка следва да изтече на 31 декември 2023 г. (наричана по-нататък „пряко възложената обществена поръчка“).

13 На 27 септември 2019 г. общината решава да изтегли напред във времето крайния срок на обществената поръчка, а именно на 30 септември 2021 г., и да организира процедура за възлагане на обществена поръчка относно правото да се предоставят услуги за обществен транспорт в град Вентспилс. Посочената поръчка обаче предвижда, че срокът ѝ може да бъде удължен в случаите, предвидени в член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007.

14 На 31 март 2021 г. община Вентспилс открива процедура за възлагане на обществена поръчка за предоставяне на услуги за обществен транспорт с автобус в този град.

15 На 2 септември 2021 г. поради забавянето на процедурата за възлагане на обществена поръчка тази община решава, като се позовава на член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007, да удължи пряко възложената обществена поръчка до възлагането на нова такава или най-късно до 30 септември 2022 г.

16 На 10 септември 2021 г. процедурата за възлагане на обществена поръчка е спряна след решение на OSMP поради необходимостта от изменение на спецификацията.

17 На 19 септември 2021 г. община Вентспилс започва нова процедура за възлагане на обществена поръчка за предоставяне на обществени услуги за обществен транспорт с автобус в този град.

18 На 22 септември 2022 г. поради забавянето на процедурата за възлагане на обществена поръчка тази община решава, като се позовава на член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007, да удължи отново пряко възложената обществена поръчка до възлагането на нова такава или най-късно до 30 септември 2023 г.

19 На 1 юни 2023 г. тази процедура за възлагане на обществена поръчка е спряна след решение на OSMP поради необходимостта да се отстранят несъответствия в спецификацията.

Националното съдебно производство във връзка с обществената поръчка, разглеждана в главното производство

20 Жалбоподателят в главното производство оспорва пред OSMP решението от 7 декември 2022 г., като твърди, че ATD е трябвало да изключи VR от обществената поръчка, разглеждана в главното производство, поради нарушаването на срока от две години, предвиден в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007, през който въпросният вътрешен оператор може да бъде допуснат до участие в такава конкурентна тръжна процедура.

21 С решение от 6 февруари 2023 г. OSMP потвърждава решението от 7 декември 2022 г. с мотива, че всички условия, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007, са изпълнени към датата, определена за подаване на офертите, а именно 30 август 2021 г. Според OSMP удължаването до 30 септември 2023 г. на пряко възложената обществена поръчка е извършено в съответствие с член 5, параграф 5 от този регламент, за да се осигури непрекъснатост на услугата за обществен транспорт на територията на община Вентспилс. Колкото до въпроса за евентуално наличие на неправомерна държавна помощ, той трябвало да бъде преценен не в рамките на открита и прозрачна процедура за възлагане на обществена поръчка, каквато е обществената поръчка, разглеждана в главното производство, организирана от ATD, а в рамките на взетите решения и сключените от тази община договори.

22 Жалбоподателят в главното производство подава административна жалба до administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия), който е запитващата юрисдикция, срещу решението от 6 февруари 2023 г.

23 Според него OSMP не е отчела факта, че продължаването на пряко възложената обществена поръчка на основание на спешни мерки в приложение на член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007, е равнозначно на сключването на нова пряко възложена обществена поръчка в нарушение на член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от този регламент.

24 От друга страна, жалбоподателят в главното производство не оспорва, че към момента на подаване на офертата, което е станало между 19 май и 30 август 2021 г., предвиденият в последната разпоредба срок от две години, предхождащ изтичането на пряко възложената обществена поръчка, е бил спазен, тъй като срокът на тази поръчка е бил изтеглен напред във времето, а именно на 30 септември 2021 г. Той обаче смята, че е било необходимо да се преразгледа положението към момента, в който е взето решението за възлагане на обществената поръчка, разглеждана в главното производство. Към този момент обаче, а именно 7 декември 2022 г., изтичането на срока на пряко възложената обществена поръчка е било отложено за 30 септември 2023 г., така че подаването на офертата в действителност е щяло да бъде направено отвъд срока от две години по смисъла на посочената разпоредба, който поради това отлагане е започнал да тече едва на 30 септември 2021 г.

25 Жалбоподателят в главното производство поддържа също, че съкращаването от страна на община Вентспилс на срока на пряко възложената обществена поръчка, последвано от многократното удължаване на тази поръчка, за да може VR да участва в организираната от ATD процедура за възлагане на обществена поръчка, представлява практика, която сама по себе си противоречи на целта, преследвана с Регламент № 1370/2007, състояща се в намаляване на нарушенията на конкуренцията, произтичащи от предоставеното на такива доставчици на услуги разрешение да участват в процедури за възлагане на обществени поръчки и да организират обществени транспортни услуги извън територията на съответния компетентен местен орган. Жалбоподателят в главното производство иска да се установи и дали тази община е имала право да реши да удължи пряко възложената обществена поръчка, като се има предвид, че удължаването или забавянето на процедура за възлагане на обществена поръчка по принцип не може да се счита за спешен случай по смисъла на член 5, параграф 5 от този регламент.

26 OSMP и ATD смятат, че „принципът на лоялна конкуренция“ не е нарушен, тъй като изпълнението на обществената поръчка, договорът за която е сключен след възлагането на обществената поръчка, разглеждана в главното производство, следва да започне да тече едва от 1 юли 2024 г., така че VR не получавало плащане за изпълнението както на пряко възложената обществена поръчка, така и на обществената поръчка, договорът за която е сключен в рамките на обществената поръчка, разглеждана в главното производство.

27 В този контекст запитващата юрисдикция смята, че трябва да направи преценка на условията за прилагане на член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007 в рамките на конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от този регламент.

28 Тази юрисдикция отбелязва, че генерален адвокат Saugmandsgaard Øe приема в заключението си по свързани дела Mobit и Autolinee Toscane (C-350/17 и C-351/17, EU:C:2018:869, т. 89—104), че неспазването на изискването за ограничаване на дейността на вътрешния оператор, предвидено в член 5, параграф 2, трета алинея, буква б) от Регламент № 1370/2007, не може да има последици върху конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от този регламент. Ако тази логика можела да се пренесе върху член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от посочения регламент, според тази юрисдикция това не променя факта, от една страна, че в решение от 21 март 2019 г., Mobit и Autolinee Toscane (C-350/17 и C-351/17, EU:C:2019:237), Съдът не е разгледал отношението между член 5, параграф 2, трета алинея, буква б) и член 5, параграф 3 от същия регламент, а от друга страна, че пълната ефективност на ограниченията, предвидени в

член 5, параграф 2, трета алинея, букви б) и в) от Регламент № 1370/2007, можела да бъде засегната, ако спазването им не следва да бъде подложено на контрол в рамките на конкурентната тръжна процедура.

29 Всъщност от съображение 18 от Регламент № 1370/2007 следвало, че прякото възлагане на обществена поръчка за пътнически превоз трябва да бъде строго контролирано, за да се гарантира конкурентна равнопоставеност. Следователно прякото възлагане на такава поръчка трябвало да се смята за икономическо предимство, на което не всеки оператор имал право при нормални пазарни условия, така че това предимство и свързаните с него плащания се отразявали на конкуренцията. По тази причина член 5, параграф 2, трета алинея, буква б) от този регламент забранявал на вътрешните оператори да участват в конкурентни тръжни процедури извън територията на компетентния местен орган. При това положение, за да насърчи отварянето на обществените поръчки за транспорт, посоченият регламент предвиждал в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) изключение от тази забрана при спазването на определен брой условия, насочени към отказа да се предоставя пряко възложена услуга. Решенията относно бъдещата организация на икономическите дейности на вътрешния оператор се отразявали на предложената от оферента цена. Следователно, за да се гарантира конкурентна равнопоставеност, било от съществено значение условията, посочени в последната разпоредба, да се контролират в рамките на конкурентните тръжни процедури.

30 При това положение запитващата юрисдикция смята, че е необходимо да отправи запитване до Съда, на първо място, по въпроса дали в рамките на процедурата по член 5, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 следва да се проверят условията по член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от този регламент, свързани с участието на вътрешен оператор в процедура за възлагане на обществена поръчка.

31 Ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, тази юрисдикция би трябвало, на второ място, да разгледа тълкуването на условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в), и тяхното прилагане към фактите по делото в главното производство. От тази разпоредба следвало, че вътрешен оператор може да участва в отворена процедура за възлагане на обществена поръчка, при условие че, първо, пряко възложената обществена поръчка изтече в срок от две години, второ, взето е окончателно решение обществените услуги за пътнически превоз, предмет на тази поръчка, да бъдат подложени на конкурентна тръжна процедура, и трето, вътрешният оператор да не е сключил друга пряко възложена обществена поръчка за услуги.

32 В настоящото дело било важно най-напред да се уточни в кой момент трябва да бъдат спазени всички условия, предвидени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007 за участието на вътрешен оператор в конкурентна тръжна процедура. Тъй като такова участие се потвърждава от подадена от оферента оферта и тъй като решенията относно бъдещата организация на икономическите дейности на вътрешния оператор могат да окажат влияние върху цената, предложена от този оферент, съответните условия следвало да бъдат спазени към момента на подаване на офертата.

33 При това положение от фактите по главното производство ставало ясно, че положението може да се промени впоследствие. Така в случая срокът на пряко възложената обществена поръчка бил удължаван няколко пъти на основание член 5, параграф 5 от Регламент № 1370/2007, надхвърляйки общия срок от две години, считано от подаването на офертата, поради което се поставял въпросът дали ATD, в качеството си на възлагащ орган, е

трябвало да провери към момента на възлагането дали условията по член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от този регламент все още са били изпълнени към момента на подаване на офертата и следователно дали VR, в качеството си на вътрешен оператор, е трябвало да бъде изключено от процедурата за възлагане на обществена поръчка.

34 Запитващата юрисдикция споделя предложеното от жалбоподателя в главното производство тълкуване, че в рамките на конкурентна тръжна процедура следва да се вземат предвид и промените във фактическите обстоятелства, настъпили след подаването на офертата. Всъщност не можело да се изключи, че условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007, са формално изпълнени едва към момента на подаване на офертата, по-специално с оглед на взаимозависимостта между компетентния местен орган и вътрешния оператор. При това положение тази юрисдикция е склонна да приеме защитаваната от ATD и OSMP позиция, че промените във фактическите обстоятелства след подаването на оферта трябва да се преценяват от гледна точка на въпроса дали засягат лоялната конкуренция между оферентите.

35 Ето защо според запитващата юрисдикция следва да се определи дали член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че когато реши да възложи обществена поръчка, възлагащият орган е длъжен да провери дали към момента на подаване на офертата са изпълнени всички условия, посочени в тази разпоредба, включително като вземе предвид обстоятелства, настъпили след подаването на офертата, които могат да засегнат лоялната конкуренция между оферентите.

36 На трето място, тази юрисдикция смята, че е необходимо да се отправи до Съда въпрос дали, както твърди жалбоподателят в главното производство, удължаването на пряко възложената обществена поръчка трябва да се приравни на сключването на нова пряко възложена обществена поръчка по смисъла на член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007. Като се има предвид, че удължаването на срока на изпълнение на поръчката се извършвало в рамките на съществуващ договор, без да се изменят останалите му клаузи, посочената юрисдикция се съмнява, че указаното в тази разпоредба условие, според което „вътрешният оператор […] не е сключил друга пряко възложена обществена поръчка за услуги“, може да се тълкува толкова широко.

37 При тези условия administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 5 от Регламент № 1370/2007 да се тълкува в смисъл, че в рамките на процедурата за възлагане на обществена поръчка, за която се отнася параграф 3 от посочения член, следва да се проверят установените в параграф 2, [трета алинея,] буква в) от този член изисквания за участие на вътрешен оператор в процедурата?

2) При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос, трябва ли член 5, параграф 2, [трета алинея,] буква в) от Регламент № 1370/2007 да се тълкува в смисъл, че при вземането на решение за възлагане на поръчка възлагащият орган е длъжен да провери дали са спазени всички установени в тази разпоредба изисквания към момента на подаване на офертата, като вземе предвид и възникналите обстоятелства след подаването на офертата, които могат да окажат влияние върху лоялната конкуренция между оферентите?

3) При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос, трябва ли член 5, параграф 2, [трета алинея,] буква в) от Регламент № 1370/2007 да се тълкува в смисъл, че удължаването на срока на изпълнение на по-рано сключен договор за извършване на услуги представлява друга пряко възложена обществена поръчка за услуги по смисъла на посочената разпоредба?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни съображения

38 Следва да се припомни, че Регламент № 1370/2007, както следва от член 1, параграф 1, първа алинея от него, съдържа, що се отнася до обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, специални правила за намеса по отношение на общите режими на обществените поръчки (вж. в този смисъл решения от 27 октомври 2016 г., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, т. 44—46, и от 20 септември 2018 г., Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, т. 49), които към момента на влизане в сила на този регламент са били установени с директиви 2004/17 и 2004/18, понастоящем заменени съответно от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година 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 94, 2014 г., стр. 243), и от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65).

39 В това отношение член 5, параграфи 2—6 от Регламент № 1370/2007 предвижда специални правила за възлагане на „обществени поръчки за услуги“ по смисъла на член 2, буква и) от този регламент, отнасящи се до пътническия превоз с железопътен и автомобилен транспорт, като предоставя на „компетентния орган“, както е определен в член 2, буква б) от този регламент, свободата да избира между процедура за „пряко възлагане“ по смисъла на член 2, буква з) от посочения регламент, уредена в член 5, параграф 2 от него, и конкурентна тръжна процедура, посочена в член 5, параграф 3 от същия регламент.

40 Както обаче следва от член 5, параграф 1, второ и трето изречение от Регламент № 1370/2007, възлагането на обществена поръчка за услуги за пътнически превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда, когато този договор не е под формата на договор за концесия за услуги, не от специалните правила, предвидени в член 5, параграфи 2—6 от този регламент, а от общите правила за възлагане на обществени поръчки, установени с директиви 2014/24 и 2014/25 (вж. в този смисъл решение от 27 октомври 2016 г., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, т. 36—41).

41 Всъщност, както Съдът вече е отбелязал, обществените поръчки за пътнически превоз с автобусен или трамваен транспорт, които не са под формата на договори за концесия за услуги, се уреждат напълно на общите правила за възлагане на обществени поръчки, предвидени в директиви 2004/17 и 2004/18 преди приемането на Регламент № 1370/2007 (вж. в този смисъл решение от 21 март 2019 г., Verkehrsbetrieb Hüttebräucker и Rhenus Veniro, C-266/17 и C-267/17, EU:C:2019:241, т. 73).

42 За разлика от това договорите за „концесия за услуги“, както са определени в член 5, точка 1, буква б) от Директива 2014/23 за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, посочени в Регламент № 1370/2007, са ясно изключени от приложното поле на тази директива с член 10, параграф 3 от нея.

43 От това следва, че обществена поръчка за пътнически превоз с автобусен транспорт като разглежданата в главното производство попада в приложното поле на разпоредбата на член 5, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1370/2007, до която се отнасят трите преюдициални въпроса, поставени от запитващата юрисдикция, само ако представлява такъв договор за концесия за услуги. Ето защо на тези въпроси следва да се отговори въз основа на тази предпоставка, която обаче запитващата юрисдикция следва да провери.

По първия въпрос

44 С първия си въпрос по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че когато вътрешен оператор, на който компетентен местен орган е възложил преди това пряко обществена поръчка, участва в конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от този регламент, възлагащият орган трябва да провери дали той отговаря на условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в), за да определи дали този оператор има право да участва в такава процедура.

45 Следва да се припомни, че член 5, параграф 2, трета алинея, буква б) от Регламент № 1370/2007 забранява на „вътрешен оператор“ по смисъла на член 2, буква й) от този регламент, на който „компетентен местен орган“, както е определен в член 2, буква в) от него, пряко е възложил обществена поръчка, да участва в конкурентна тръжна процедура извън територията на този местен орган в съответствие с изискване, наречено „географско ограничаване“.

46 Член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от посочения регламент обаче предвижда, че въпреки тази забрана вътрешен оператор може да участва в конкурентни тръжни процедури, ако са спазени три условия, а именно, първо, това участие да е било през двете години преди изтичане на пряко възложената му обществена поръчка за услуги, второ, да е било взето окончателно решение обществените услуги за пътнически превоз, предмет на този договор, да бъдат подложени на конкурентна тръжна процедура, и трето, вътрешният оператор да не е сключил друга пряко възложена обществена поръчка за услуги.

47 Ето защо, за да се отговори на поставения въпрос, следва да се определи дали спазването на условията, предвидени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007, се налага в рамките на конкурентна тръжна процедура като посочената в член 5, параграф 3 от този регламент, така че вътрешен оператор следва да бъде изключен от такава процедура, в случай че едно от тези условия е нарушено.

48 В съответствие с постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2023 г., DOBELES AUTOBUSU PARKS и др., C-421/22, EU:C:2023:1028, т. 40 и цитираната съдебна практика).

49 Що се отнася, на първо място, до текста на релевантните разпоредби на Регламент № 1370/2007, следва да се отбележи, че според техния недвусмислен текст член 5, параграф 2 от този регламент посочва, както следва от първа и трета алинея от него, приложимите разпоредби, когато компетентен местен орган реши „пряко да възложи“ обществени поръчки за пътнически превоз на „вътрешен оператор“, както е определен в член 2, буква й) от посочения регламент. Сред условията, предвидени в тези разпоредби, са посочените в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в).

50 За разлика от това член 5, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 се прилага, отново според ясния текст на първото изречение на тази разпоредба, когато компетентен орган „прибягва до трето лице“, отколкото до един от собствените си вътрешни оператори в рамките на процедура за пряко възлагане, и „възлага обществени поръчки за услуги въз основа на конкурентна тръжна процедура“. Второто изречение от въпросната разпоредба обаче изрично изисква тази процедура да е „открита за всички оператори“, без да се препраща към условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея от този регламент, а към подобни условия в член 5, параграф 3.

51 От това следва, от една страна, че когато възнамеряват да възложат обществена поръчка за пътнически превоз, попадаща в приложното поле на посочения регламент, компетентните органи са длъжни да използват или процедурата за пряко възлагане, или конкурентна тръжна процедура, и от друга страна, че когато изберат последната процедура, тези органи трябва да я отворят за всички оператори, включително за вътрешните оператори на други компетентни органи, които са получили пряко възлагане от тях.

52 Така от текста на релевантните разпоредби на Регламент № 1370/2007 следва, че в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от този регламент са посочени условията за валидност само на процедурите за пряко възлагане, така че участието на вътрешен оператор, който се е ползвал от подобно пряко възлагане, в конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от посочения регламент, в нарушение на едно от условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в), може да засегне единствено валидността на това пряко възлагане, но не и тази на участието му в конкурентна тръжна процедура. Следователно последната разпоредба е ирелевантна за целите на прилагането на посочения член 5, параграф 3.

53 Това тълкуване се потвърждава, на второ място, от контекста, в който се вписва член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007.

54 Всъщност тази разпоредба, доколкото уточнява, както следва от точки 45 и 46 от настоящото решение, забраната по член 5, параграф 2, трета алинея, буква б) от този регламент, заедно с последния допринася за това да се определи обхватът на предвиденото в нея изискване за географско ограничаване на дейностите на вътрешния оператор.

55 От израза „условието за прилагане на настоящия параграф е“, с който започва последната разпоредба, във връзка със съображение 18 от посочения регламент, следва обаче, че това изискване е условие за валидността само на процедурите за пряко възлагане, за да се гарантира конкурентна равнопоставеност, по-специално когато национален орган реши да възложи предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз на вътрешен оператор.

56 На трето място, тълкуването в точка 52 от настоящото решение, доколкото позволява на всеки вътрешен оператор, който се е ползвал от пряко възлагане, да участва в конкурентни тръжни процедури, се потвърждава и от една от целите на Регламент № 1370/2007, която, както става ясно от съображения 6 и 7, е да разшири прибягването до тези процедури за осигуряването на обществен пътнически превоз. Всъщност според постоянната съдебна практика интересът на правото на Съюза е да се осигури възможно най-широко участие на оференти в отговор на покана за представяне на оферти (решение от 8 декември 2022 г., BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, т. 36 и цитираната съдебна практика).

57 В това отношение, макар да е вярно, че някои вътрешни оператори биха могли да бъдат разубедени да участват в конкурентни процедури за възлагане, тъй като подобно участие би могло да бъде санкционирано с невалидността на прякото възлагане, от което са се ползвали, това не променя факта, че по този начин ефективността на конкурентните процедури е запазена, тъй като всеки вътрешен оператор запазва изцяло правото си да участва в такива процедури.

58 От друга страна, следва да се подчертае, че член 5, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 изисква всяка конкурентна тръжна процедура да бъде не само „открита за всички оператори“, но и справедлива и да „спазва принципите на прозрачност и недопускане на дискриминация“. Следователно, както правилно изтъква Комисията, компетентните органи трябва да приемат всички необходими мерки, за да гарантират тези изисквания при спазване на принципа на пропорционалност, като позволят на всеки вътрешен оператор, който се е ползвал от пряко възлагане, да докаже справедливия, прозрачен и недискриминационен характер на офертата си.

59 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че когато вътрешен оператор, на който компетентен местен орган е възложил преди това пряко обществена поръчка, участва в конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от този регламент, възлагащият орган не трябва да провери дали той отговаря на условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в), за да определи дали този оператор има право да участва в такава процедура.

По втория и третия въпрос

60 Предвид отговора на първия въпрос не е необходимо да се дава отговор на втория и третия въпрос.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

Член 5, параграф 2, трета алинея, буква в) 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, изменен с Регламент (ЕС) 2016/2338 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г.,

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато вътрешен оператор, на който компетентен местен орган е възложил преди това пряко обществена поръчка, участва в конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 от Регламент № 1370/2007, изменен с Регламент 2016/2338, възлагащият орган не трябва да провери дали той отговаря на условията, посочени в член 5, параграф 2, трета алинея, буква в), за да определи дали този оператор има право да участва в такава процедура.

Подписи