

## II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно  
обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт**

(2014/С 92/01)

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета <sup>(1)</sup> е приет на 23 октомври 2007 г. Посоченият регламент, който влезе в сила на 3 декември 2009 г., има за цел да създаде вътрешен пазар за предоставянето на обществени услуги за превоз на пътници. Това се постига чрез допълване на общите правила за възлагане на обществени поръчки. С регламента също така се определят условията, при които компенсаторните плащания, предвидени в поръчки и концесии за обществени услуги за пътнически превоз, се считат за съвместими с вътрешния пазар и освободени от задължението за предварително уведомяване на Комисията за държавна помощ.

Регламент (ЕО) № 1370/2007 е от голямо значение за организацията и финансирането на обществени услуги за превоз с автобусен, трамваен и железопътен транспорт и метро в държавите членки. Съгласуването и правилно прилагане на неговите разпоредби е важно както от икономическа, така и от политическа гледна точка. Това е така поради факта, че добавената стойност и заетостта в сектора на обществения превоз поотделно съответстват на приблизително 1 % съответно от БВП и от общата заетост в Европейския съюз. Добре функциониращият обществен транспорт е крайъгълен камък на ефективната политика в социалната, икономическата област и в областта на околната среда.

Както във външна последваща оценка на прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 <sup>(2)</sup>, извършена от външен консултант, така и в изказвания, направени от представители на европейски сдружения и на държавите членки на 14 ноември 2011 г. на организирана от Комисията конференция на заинтересованите страни от целия ЕС за прилагането на посочения регламент <sup>(3)</sup>, Комисията беше призована да представи насоки по отношение на определени разпоредби от посочения регламент. Различните тълкувания на разпоредбите относно определянето на задълженията за извършване на обществена услуга, обхвата на обществените поръчки за услуги, възлагането на такива поръчки и компенсирането на задълженията за извършване на обществена услуга могат да попречат на създаването на вътрешен пазар за обществен превоз и да доведат до нежелани нарушения на пазара.

Преди приемането на настоящото съобщение Комисията проведе консултации с държавите членки и заинтересованите страни, представляващи страни, които проявяват интерес към този въпрос, като например европейски асоциации в сектора на обществения превоз, включително персонал от транспортния сектор и организации на пътници.

<sup>(1)</sup> ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> DLA Piper, Study on the implementation of Regulation (EC) No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, 31 октомври 2010 г., публикувано на адрес [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail_en.htm)

<sup>(3)</sup> Документи относно конференцията са публикувани на адрес [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop_en.htm)

В настоящото съобщение Комисията разяснява своето разбиране за някои разпоредби на регламента в светлината на най-добрите практики, за да помогне на държавите членки да се възползват напълно от вътрешния пазар. Настоящото съобщение не се стреми да обхване всички разпоредби по изчерпателен начин, нито създава нови законови разпоредби. Следва да се отбележи, че при всички положения Съдът на Европейския съюз има окончателната дума при тълкуването на правото на Съюза.

На 30 януари 2013 г. Европейската комисия прие предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 с оглед на предстоящото отваряне на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози<sup>(1)</sup>. Някои от разпоредбите на регламента, по които Комисията предложи изменения, като например разпоредбите относно възлагането на обществени поръчки за услуги в сектора на железопътния транспорт, са обект на тълкуване в настоящото съобщение. По отношение на тези разпоредби предоставените в настоящия документ насоки следва да бъдат считани за валидни до влизането в сила на евентуално изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007.

## 2. РАЗБИРАНЕТО НА КОМИСИЯТА ЗА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1370/2007

### 2.1. Приложно поле на Регламент (ЕО) № 1370/2007

Тази глава относно приложното поле на Регламент (ЕО) № 1370/2007 съдържа тълкувателни насоки за връзката между посочения регламент и следните директиви: Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО<sup>(2)</sup> („Директива 2014/24/ЕС“); Директива 2014/25/ЕС относно процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО<sup>(3)</sup> („Директива 2014/25/ЕС“); и Директива 2014/23/ЕС относно възлагането на договори за концесия<sup>(4)</sup> („Директива 2014/23/ЕС“). В настоящата глава също така се разясняват условията за прилагането на регламента и по отношение на вътрешните водни пътища и вътрешните морски води и се изяснява неговата приложимост към договорите за превоз на товари до 2 декември 2012 г.

#### 2.1.1. Член 1, параграф 3 и член 5, параграф 1. Връзка между Регламент (ЕО) № 1370/2007 и директивите относно възлагането на обществени поръчки и концесии

С Регламент (ЕО) № 1370/2007 се урежда възлагането на обществени поръчки за услуги в областта на обществения пътнически превоз с автомобилен и железопътен транспорт, както са определени в член 2, буква и). Тези обществени поръчки за услуги обаче могат да попадат също така в приложното поле на директивите относно обществените поръчки (Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС). Тъй като директивите, посочени в Регламент (ЕО) № 1370/2007 (Директива 2004/17/ЕО и Директива 2004/18/ЕО) бяха отменени и заменени с посочените по-горе директиви, позоваванията в Регламент (ЕО) № 1370/2007 следва да се разбират като отнасящи се към новите директиви.

В член 1, параграф 3 се посочва, че Регламент (ЕО) № 1370/2007 не се прилага за концесии за строителство по смисъла на член 1, параграф 3, буква а) от Директива 2004/17/ЕО или член 1, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО. След влизането в сила на Директива 2014/23/ЕС относно възлагането на договори за концесия понятието „концесия за строителство“ е определено в член 5, параграф 1, буква а) от същата директива. Следователно концесиите за строителство за обществени услуги по пътнически превоз с железопътен транспорт и други видове релсов транспорт и чрез автомобилен транспорт се уреждат изключително от Директива 2014/23/ЕС.

За връзката между Регламент (ЕО) № 1370/2007 и директивите относно обществените поръчки и Директива 2014/23/ЕС е важно да се прави разграничение между договори за услуги и концесии за услуги.

В член 2, точки 1, 2 и 5 от Директива 2014/25/ЕС се дава определение на понятието „поръчки за услуги“ като писмени договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече възложители и един или повече икономически оператори и имащи за предмет предоставянето на услуги. Когато тези поръчки включват „възлагащи органи“ по смисъла на член 2, параграф 1, точка 1 от Директива 2014/24/ЕС, те се разглеждат като „обществени поръчки за услуги“ в съответствие с член 2, параграф 1, точки 6 и 9 от Директива 2014/24/ЕС.

(1) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози, COM/2013/028 final

(2) ОВ L 94 от 28.3.2014 г., стр. 65.

(3) ОВ L 94 от 28.3.2014 г., стр. 243.

(4) ОВ L 94 от 28.3.2014 г., стр. 1.

В член 5, параграф 1, буква б) от Директива 2014/23/ЕС относно възлагането на договори за концесия се дава определение на понятието „концесия за услуги“ като „писмен договор с определен паричен интерес, с който един или повече възлагачи органи или възложители възлагат предоставянето и управлението на услуги, различни от извършването на строителни работи, посочено в буква а), на един или повече икономически оператори, като насрещната престация за предоставянето на услугите се състои или единствено в правото да се експлоатират услугите, предмет на договора, или в това право заедно с плащане“. В член 5, параграф 1 се уточнява също така, че „възлагането на концесия за строителство или услуги включва прехвърляне на оперативен риск към концесионера при извършването на тези строителни работи или услуги, който обхваща риска, свързан с търсенето или с предлагането, или и с двете. Счита се, че концесионерът е поел оперативен риск, когато при нормални условия на работа не е гарантирано възстановяването на направените инвестиции или разходи при извършването на строителните работи или услугите, които са предмет на концесията. Частта от риска, прехвърлена на концесионера, включва реалната експозиция на колебанията на пазарите, така че всяка потенциална предполагаема загуба, понесена от концесионера, не трябва да бъде само номинална или нищожна“.

Това разграничение между (обществени) поръчки за услуги и концесии за услуги, е важно, защото съгласно член 10, параграф 3 от Директива 2014/23/ЕС тази директива не се прилага по отношение на концесии за обществени услуги за пътнически превоз по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007. Възлагането на договори за концесии за услуги за тези обществени услуги за пътнически превоз се урежда изключително от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

В член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се уточнява, че възлагането на (обществени) поръчки за услуги за превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда от директиви 2004/17/ЕО<sup>(1)</sup> и 2004/18/ЕО<sup>(2)</sup>, с изключение на случаите, в които тези поръчки са под формата на концесии за услуги. В този смисъл възлагането на обществени поръчки за услуги за превоз с автобусен или трамваен транспорт се урежда изключително от директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС.

Процедурите за възлагане на (обществени) поръчки за услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт и метро са уредени от Регламент (ЕО) № 1370/2007 и са изключени от приложното поле на Директива 2014/24/ЕС в съответствие със съображение 27 и член 10, буква и) от нея, както и от приложното поле на Директива 2014/25/ЕС в съответствие със съображение 35 и член 21, буква ж) от нея.

Таблица

**Обобщение на приложимото правно основание за възлагане, по вид на договорното споразумение и по вид транспорт**

Обществени пътнически превози с	(Обществени) поръчки за услуги, както са определени в директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС	Концесии за услуги, както са определени в Директива 2014/23/ЕС
Автобусен и трамваен транспорт	Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС	Регламент (ЕО) № 1370/2007
Железопътен транспорт и метро	Регламент (ЕО) № 1370/2007	Регламент (ЕО) № 1370/2007

**2.1.2. Член 1, параграф 2. Прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на вътрешните водни пътища и вътрешните морски води**

В член 1, параграф 2 се посочва, че Регламент (ЕО) № 1370/2007 се прилага по отношение на национални и международни обществени услуги за пътнически превоз чрез железопътен и други видове релсов транспорт и чрез автомобилен транспорт, както и че държавите членки могат да прилагат посочения регламент по отношение на обществен пътнически превоз по вътрешни водни пътища. За да се гарантира правната сигурност, решението на дадена държава членка за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на обществения вътрешноводен пътнически превоз следва да бъде прието по прозрачен начин чрез правно задължителен акт. Прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на услуги за вътрешноводен пътнически превоз може да бъде особено полезно, когато тези услуги са включени в по-широка мрежа на вътрешноградски, крайградски или регионален обществен пътнически превоз.

<sup>(1)</sup> Отменена и заменена с Директива 2014/25/ЕС.

<sup>(2)</sup> Отменена и заменена с Директива 2014/24/ЕС.

При липса на решение за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007 към услугите за вътрешноводен пътнически превоз, тези услуги се уреждат пряко от член 93 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Някои аспекти от вътрешноводния пътнически превоз са обхванати допълнително от Регламент (ЕИО) № 3921/91 на Съвета от 16 декември 1991 г. относно условията, при които превозвачи, установени извън държава членка, могат да превозват товари или пътници по вътрешните водни пътища на територията на държава членка <sup>(1)</sup> и от Регламент (ЕО) № 1356/96 на Съвета от 8 юли 1996 г. относно общите правила, приложими по отношение на превоза на стоки или пътници по вътрешни водни пътища между държавите членки, с оглед установяването на свободно предоставяне на такива транспортни услуги <sup>(2)</sup>.

В член 1, параграф 2 се предвижда също, че държавите членки могат да прилагат Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на услуги за превоз по вътрешни морски води само ако това не засяга Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 г. относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) <sup>(3)</sup>. Някои ключови разпоредби на този регламент не съвпадат напълно с тези на Регламент (ЕО) № 1370/2007 (като например разпоредбите относно товарните превози, срока на поръчката, изключителните права и относно праговете за пряко възлагане на малки поръчки). Прилагането на Регламент (ЕО) № 1370/2007 по отношение на вътрешни морски води поражда редица трудности. Комисията представи свое Съобщение <sup>(4)</sup>, съдържащо насоки относно Регламент (ЕИО) № 3577/92, в което тези трудности са взети под внимание.

### 2.1.3. Член 10, параграф 1. Приложимост на Регламент (ЕИО) № 1191/69 към договори за товарен превоз до 2 декември 2012 г.

Възможно е в миналото някои специфични услуги за железопътен товарен превоз да са били предмет на задължения за обществена услуга, обхванати от 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 <sup>(5)</sup>. Регламент (ЕО) № 1370/2007, с който се отменя Регламент (ЕИО) № 1191/69, не се прилага обаче по отношение на услугите за товарен превоз. За да се помогне на постепенно преустановяване на компенсациите, които не са разрешени от Комисията в съответствие с членове 93, 107 и 108 от ДФЕС, в член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се посочва, че Регламент (ЕИО) № 1191/69 продължава да се прилага по отношение на услугите за товарен превоз за срок от три години след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1370/2007 (т.е. до 2 декември 2012 г.). Услугите за превоз на товари могат да бъдат класифицирани единствено като услуги от общ икономически интерес в случаите, когато заинтересованите държави членки установят, че тези услуги имат специални характеристики в сравнение с тези на търговските услуги за превоз на товари <sup>(6)</sup>. Ако държавите членки желаят да запазят действащи схемите за държавна помощ за услугите за железопътен товарен превоз, които не отговарят на специфичните условия, определени в решението по делото Altmark <sup>(7)</sup>, те трябва да уведомяват Комисията за тези схеми, така че да могат да бъдат одобрявани предварително. Схемите се оценяват пряко в съответствие с член 93 от ДФЕС. Ако за тези схеми не е извършено предварително уведомяване, те ще представляват нова и неправомерна помощ, тъй като вече няма да са освободени от задължението за уведомяване за държавна помощ.

## 2.2. Определение за задължения за извършване на обществена услуга и общи правила/съдържание на обществените поръчки за услуги

Настоящата глава предвижда тълкувателни насоки относно съставните елементи на обществените поръчки за услуги, ключовите характеристики на общите разпоредби и начина, по който компетентните органи определят естеството и обхвата на задълженията за извършване на обществени услуги, както и на изключителните права в контекста на Регламент (ЕО) № 1370/2007. Освен това, тя се отнася до условията, при които може да се предостави удължаване на срока на обществени поръчки за услуги, както и до условията на договорите за подизпълнение, включително в случай на вътрешни оператори.

<sup>(1)</sup> ОВ L 373, 31.12.1991 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> ОВ L 175, 13.7.1996 г., стр. 7.

<sup>(3)</sup> ОВ L 364, 12.12.1992 г., стр. 7.

<sup>(4)</sup> Съобщение на Комисията относно тълкуването на Регламент на Съвета (ЕИО) № 3577/92 относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж), (предстоящо публикуване).

<sup>(5)</sup> ОВ L 156, 28.6.1969 г., стр. 1.

<sup>(6)</sup> Дело C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Recueil 1991 г., стр. I-5889, параграф 27. Дело C-242/95, *GT-Link A/S/De Danske Statsbaner (DSB)*, Recueil 1997 г., стр. I-4449, параграф 53. Дело C-266/96, *Corsica Ferries France SA/Gruppo Antichi Ormezzatori del Porto di Genova Coop. arl* и други, Recueil 1998 г., стр. I-3949, параграф 45.

<sup>(7)</sup> Дело C-280/00, *Altmark Trans GmbH u. Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH u. Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Recueil 2003 г., стр. I-7747.

### 2.2.1. Член 2, буква и). Съставни елементи на обществена поръчка за услуги

Съгласно член 2, буква и) обществената поръчка за услуги представлява „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“. 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. Понятието „обществена поръчка за услуги“, както е определено в Регламент (ЕО) № 1370/2007, обхваща и концесии за обществени услуги.

За да бъдат взети под внимание различните правни режими и традиции в държавите членки, посоченото в Регламент (ЕО) № 1370/2007 определение за обществена поръчка за услуги е доста обширно и включва различни видове правно обвързващи актове. По този начин се гарантира, че няма правно положение, което да не попада в обхвата на посочения регламент, дори ако връзката между компетентния орган и оператора не е официално и строго изразена под формата на поръчка в най-тесния смисъл на термина. Поради тази причина определението включва също и обществени поръчки за услуги, които могат да представляват решение под формата на индивидуален нормативен или административен акт. Обществената поръчка за услуги може да представлява и комбинация от общ правен акт за възлагане на извършването на услуги на оператор с административен акт, който определя подробно изискванията относно услугите, които следва да бъдат предоставени, както и метода на изчисляване на компенсацията, който следва да се приложи. Определението също така обхваща решения, приети от компетентния орган, в които се посочват условията, съгласно които самият компетентен орган предоставя услугите или възлага предоставянето им на вътрешен оператор.

### 2.2.2. Член 2, буква л). Характеристики и процес на въвеждане на общи разпоредби

Общите разпоредби са определени в член 2, буква л) като мерки, които се прилагат „без дискриминация към всички обществени услуги за пътнически превоз от един и същ вид в даден географски район, за който отговаря компетентен орган“. Следователно общите разпоредби са мерки за един или няколко типа услуги за обществен пътнически превоз чрез автомобилен или железопътен транспорт, които могат да се налагат едностранно от страна на публичните органи по отношение на операторите на обществени услуги по недискриминационен начин, или които могат да бъдат включени в договори, сключени между компетентния орган и операторите на обществени услуги. Мярката е ограничена в географския район, за който отговаря компетентен орган, без да е задължително да обхваща целия географски район. Обща разпоредба може също така да бъде регионално или национално законодателство, което се прилага към всички съществуващи или потенциални транспортни оператори в даден регион или държава членка. Ето защо обикновено тя не се договаря с отделните оператори на обществени услуги. Дори ако дадена обща разпоредба е наложена с едностранен акт, това не изключва преди постановяването на общите разпоредби операторите на обществени услуги да бъдат консултирани по прозрачен и недискриминационен начин.

### 2.2.3. Член 3, параграфи 2 и 3. Установяване на общи разпоредби в рамките на обществена поръчка за услуги. Обхват на общите разпоредби

В съображение 17 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се посочва, че „компетентните органи имат свободата да определят социални критерии и критерии за качество, за да запазят и повишат стандартите за качество относно задълженията за извършване на обществени услуги, например що се отнася до минималните работни условия, правата на пътниците, нуждите на хората с ограничена двигателна способност, опазването на околната среда, сигурността на пътниците и служителите, както и задълженията по колективните трудови договори и други правила и споразумения относно работното място и социалната закрила на мястото, където се предоставя услугата. За да се осигурят прозрачни и съпоставими условия на конкуренция между операторите на обществени услуги и за да се избегне рискът от социален дъмпинг, компетентните органи следва да имат възможността да налагат спазването на конкретни социални стандарти и на стандарти за качество на обслужването“.

Държавите членки и/или компетентните органи могат да организират обществения превоз чрез общи разпоредби, като например закони, укази или регулаторни мерки. Когато обаче тези общи разпоредби включват компенсация или изключително право, съществува допълнително задължение за извършване на обществена поръчка за услуги съгласно член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. Това задължение не съществува, когато общите разпоредби установяват максимални тарифи за всички пътници или за определена категория пътници съгласно член 3, параграф 2 от посочения регламент. В този случай няма задължение за сключване на обществена поръчка за услуги и механизмът за компенсация може да бъде определен въз основа на недискриминационна, общоприложима база.



Даден компетентен орган може да реши да използва общи разпоредби за установяване на социални стандарти или на стандарти за качество в съответствие с националното законодателство. Ако общите разпоредби предвиждат компенсация или ако компетентният орган счита, че прилагането на общите разпоредби изисква компенсация, обществената поръчка за услуги или обществените поръчки за услуги, които определят задълженията и параметрите на компенсацията в зависимост от нетния финансов ефект по тях, също следва да бъдат сключени съгласно членове 4 и 6, както и приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007.

2.2.4. Член 3, параграф 3. Уведомление, съгласно разпоредбите на Съюза за държавните помощи, за общите разпоредби относно схемите за максимални тарифи за превоз на ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност, които попадат извън обхвата на Регламент (ЕО) № 1370/2007

Член 3, параграф 3 позволява на държавите членки да изключат от обхвата на Регламент (ЕО) № 1370/2007 общи разпоредби за финансово компенсиране за задължения за извършване на обществени услуги, които установяват максимални тарифи за превоз на ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност. Ако държава членка реши да изключи тези разпоредби, националните органи трябва вместо това да оценят разпоредбите относно компенсацията съгласно разпоредбите на Договора, по-специално свързаните с държавна помощ. Ако тези общи разпоредби представляват държавна помощ, държавата членка трябва да уведоми Комисията за тези разпоредби в съответствие с член 108 от ДФЕС.

2.2.5. Член 2, буква д) и член 4, параграф 1. Определяне, от компетентните органи, на естеството и обхвата на задълженията за извършване на обществени услуги, и на обхвата на обществените поръчки за услуги

Общите принципи относно начина, по който държавите членки определят и извършват услуги от общ икономически интерес, са определени в член 14 от ДФЕС и Протокол № 26 относно услугите от общ интерес, приложен към ДФЕС. В член 14 от ДФЕС се посочва, че „Съюзът и държавите членки, всеки в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на Договорите, следят тези услуги [от общ икономически интерес (УОИИ)] да се осъществяват съобразно принципи и при условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи“. Съгласно Протокол № 26 националните, регионалните и местните власти имат важна роля и голяма свобода на действие при предоставяне, възлагане и организиране на услуги от общ икономически интерес, максимално съобразени с нуждите на потребителите. Обща ценност на Съюза е, че УОИИ са насочени към постигане на много високо ниво на качество, сигурност, достъпност, равнопоставеност и насърчаването на универсален достъп и на правата на потребителите. Възможностите на държавите членки да предоставят, възлагат и организират УОИИ в областта на обществения пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт се уреждат от Регламент (ЕО) № 1370/2007. В член 1 от Регламент № 1370/2007 се посочва, че целта му „е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на Съюза, 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“. Както е упоменато в член 2, буква д) от Регламент (ЕО) № 1370/2007, задължение за извършване на обществена услуга означава изискване да се осигурят 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<sup>(1)</sup>. Така въз основа на правната уредба, създадена с Регламент (ЕО) № 1370/2007, държавите членки разполагат с широки правомощия за определяне на задълженията за извършване на обществени услуги в съответствие с нуждите на крайните потребители.

Обикновено, но не изключително, задължения за обществена услуга могат да се позовават на специфични изисквания, наложени на оператора на обществени услуги, например по отношение на честотата и качеството на услугите, тяхното предоставяне по-специално на по-малките междинни гари, които може да не са привлекателни от търговска гледна точка, както и предлагането на влакове рано сутринта и късно вечерта. Като нагледен пример, Комисията счита, че за да могат услугите да бъдат определени като обществени услуги, те трябва да са насочени към гражданите или да са в интерес на обществото като цяло. Компетентните органи определят естеството и обхвата на задълженията за обществена услуга, като същевременно спазват общите принципи на Договора. За да се постигнат целите на регламента, което означава да се гарантират безопасни, икономически ефективни и висококачествени услуги за пътнически превоз, компетентните органи трябва да се стремят към икономически и финансово устойчиво предоставяне на тези услуги. В контекста на договарянето, както е определено в член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007, и двете страни по договора могат да очакват правата им да бъдат зачитани и трябва да изпълняват договорните си задължения. Тези права и

<sup>(1)</sup> Този подход е в съответствие с цялостния подход на Комисията към услугите от общ икономически интерес в други сектори. Вж. по-специално точка 48 от Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставяна за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 4).

задължения включват финансови такива. Географският обхват на обществените поръчки за услуги следва да даде възможност на компетентните органи да оптимизират икономическите аспекти на извършваните обществени услуги за превоз, за които те отговарят, включително, когато е уместно, мрежови ефекти на местно, регионално и поднационално равнище. Пълноценното използване на мрежовите ефекти позволява икономически ефективно предоставяне на обществени транспортни услуги в резултат от кръстосаното финансиране между услуги, при които резултатът е над необходимия за покриване на разходите, и такива, при които резултатът е под необходимия за покриване на разходите. От своя страна това следва да даде възможност на компетентните органи да постигнат определените цели по отношение на транспортната политика, като същевременно гарантират, където е приложимо, условията за действителна и лоялна конкуренция в мрежата, например потенциално при някои високоскоростни услуги в железопътния транспорт.

*2.2.6. Член 2, буква е) и член 3, параграф 1. Определяне на естеството и обхвата на изключителните права, за да се гарантира съответствие с правото на Съюза*

Съгласно член 3, параграф 1 обществена поръчка за услуги трябва да бъде сключена, ако компетентен орган реши да предостави на даден оператор изключително право и/или компенсация в замяна на изпълнението на задълженията за извършване на обществени услуги. Изключителното право е определено в член 2, буква е) като: „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“. Това право може да се учреди в законодателен, регулаторен или административен инструмент. Много често в обществената поръчка за услуги се определят условията за упражняване на изключителното право, по-специално неговият географски обхват и срок на действие. Изключителните права защитават предприятието от конкуренцията на други оператори в рамките на специфичен пазар до тогава, доколкото друго предприятие да не може да предоставя същата услуга. Държавите членки обаче могат да предоставят определени права, които не са изключителни, но чрез нормативни разпоредби или административни практики фактически възпрепятстват участието на други предприятия на пазара. Например административни договорености за предоставяне на разрешение за извършване на обществени услуги за превоз при спазване на такива критерии като обвързване с желания обем и качеството на такива услуги, могат на практика да доведат до ограничаване на броя на операторите на пазара. Комисията счита, че понятието изключително право, използвано в Регламент (ЕО) № 1370/2007, обхваща също и последната ситуация.

За да гарантират безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар за обществени услуги за превоз, компетентните органи следва да предоставят точно определение за изключителните права като права, които не надхвърлят необходимото за предоставяне на изискваната икономическа защита за въпросните услуги, като същевременно се оставят възможности за други видове услуги, когато това е възможно. В рамките на този контекст в съображение 8 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се посочва, че „на пазарите за пътнически превоз, които са дерегулирани и в които не са предоставени изключителни права, следва да бъде позволено да запазят своите характеристики и начина си на функциониране, доколкото последните са в съответствие с изискванията на Договора“. Комисията обаче би желала да изтъкне, че дори и при дерегулирана система въвеждането на договорни споразумения за насърчаване на достъпността на автобусните услуги за определени групи от населението представлява задължение за извършване на обществена услуга. Това задължение попада в обхвата на Регламент (ЕО) № 1370/2007 <sup>(1)</sup>.

Ако се прилагат всички условия за прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007, включително условието, че оператор на обществен транспорт се ползва с изключително право, обществената поръчка за услуги, която трябва да бъде сключена, може да бъде възложена пряко, например в случай на поръчки с малка стойност или при възлагане на малки и средни оператори, ако са изпълнени условията по член 5, параграф 4.

*2.2.7. Член 4, параграф 4. Условия, при които срокът на обществената поръчка за услуги може да бъде удължен с 50 %*

Съгласно член 4, параграф 3 максималният срок на обществена поръчка за услуги е „10 години за междуградските и градските автобусни превози и 15 години за пътническите превози с железопътен или друг вид релсов транспорт“. Член 4, параграф 4 дава право при необходимост срокът на обществената поръчка за услуги да бъде удължен с 50 % предвид условията на амортизация на активите. Подобно удължаване може да бъде предоставено, ако операторът на обществени услуги предоставя активи, които са значителни спрямо

<sup>(1)</sup> Вж. Решение на Комисията № 588/2002 — Обединено кралство, BSO — Безвъзмездна помощ за автобусни услуги на дълги разстояния.

общия размер на активите, необходими за извършване на услугите за пътнически превози, обхванати от обществената поръчка за услуги, и преимуществено са свързани с обхванати от договора услуги по превоз на пътници.

Тълкуването на тези две условия зависи от конкретните обстоятелства във всеки един случай. Както се подчертава в съображение 15 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 „Дългосрочните договори може да предизвикат затваряне на пазара за период, по-дълъг отколкото е необходимо, като по този начин намаляват ползите от конкурентния натиск. За свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията и същевременно запазване на качеството на услугите, обществените поръчки за услуги следва да са с ограничен срок“. В допълнение, при договори с много дълъг срок правилното разпределяне на рисковете между оператора и компетентния орган се затруднява поради увеличаването на неопределеностите. От друга страна, в съображение 15 се обяснява, че е „необходимо да се предвиди възможност за удължаване на договорите за обществени поръчки за услуги най-много за период, равняващ се на половината от първоначалната им продължителност, когато операторът на обществената услуга трябва да инвестира в активи, чийто амортизационен срок е изключително дълъг и, поради по-особените им характеристики и ограничения, в случая с отдалечените райони, посочени в член 349 от Договора“.

Каквото и да е решение относно удължаването на срока на действие на обществената поръчка за услуги с 50 % следва да бъде в зависимост от следните съображения: обществената поръчка за услуги трябва да задължава оператора да инвестира в активи като подвижен състав, съоръжения за поддръжка или инфраструктура, чийто амортизационен срок е изключително дълъг.

Обичайно компетентният орган взема решение да удължи договора преди възлагането на нов договор. Ако решението за удължаване на срока трябва да бъде взето докато договорът е в сила, тъй като планираните инвестиции в нов подвижен състав са направени не в началото на срока на договора, а например поради технически причини на по-късен етап, тази възможност следва да бъде посочена ясно в тръжната документация и този вариант трябва да бъде отразен по съответен начин по отношение на компенсацията. При всяко положение общото удължаване на договора не трябва да надвишава 50 % от срока, предвиден в член 4, параграф 4.

*2.2.8. Член 4, параграф 5. Възможни варианти за компетентните органи, ако считат за желателно да се предприемат мерки за защита на персонала в случай на смяна на оператора*

В член 4, параграф 5 се предвижда, че „без да се засяга действието на националното и общностното право, включително колективни споразумения между социални партньори, компетентните органи могат да изискват от избрания оператор на обществени услуги да предостави на персонала, нает по-рано за извършване на услугите, правата, с които същият персонал би се ползвал в случай на прехвърляне по смисъла на Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности<sup>(1)</sup>. Когато компетентните органи изискват операторите на обществени услуги да спазват определени социални стандарти, тръжните документи и обществените поръчки за услуги изброяват засегнатия персонал и дават прозрачни подробности за договорните му права и условията, при които заетите лица се смятат за свързани с услугите.“

В съответствие с принципа на субсидиарност и с посоченото в съображения 16 и 17, в случай на смяна на оператора компетентните органи по принцип разполагат със следните варианти по отношение на защитата на персонала:

- i) Да не предприемат никакви конкретни действия. В този случай правата на работниците и служителите, като например прехвърлянето на персонал, трябва да бъдат предоставяни единствено в случаите, при които условията за прилагане на Директива 2001/23/ЕО са изпълнени, например, когато е налице прехвърляне на значителни материални активи, като например подвижен състав<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> ОВ L 82, 22.3.2001 г., стр. 16.

<sup>(2)</sup> В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз, Директива 2001/23/ЕО е приложима при прехвърляне на предприятие вследствие на тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка за услуги. В секторите на дейност, основани на материални активи, като например автобусните и железопътните превози, директивата се прилага, ако са прехвърлени значителни материални активи. Съществуването на прехвърляне по смисъла на Директива 2001/23/ЕО не намира опровержение в обстоятелството, че собствеността върху материалните активи, които преди това са били използвани от прехвърлителя и са поети от приобретателя, не е прехвърлена, например в случай на материални активи, поети от новия изпълнител, които не принадлежат на неговия предшественик, но са били предоставени от възложителя; Виж в това отношение Меморандум на Комисията относно гарантирането на правата на работниците и служителите в случаи на прехвърляне на предприятия на адрес: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=208>



- ii) Да изискват прехвърляне на персонала, нает по-рано за извършване на услугите, правата, с които с персонала би разполагал, независимо дали се прилага Директива 2001/23/ЕО, ако е имало прехвърляне по смисъла на Директива 2001/23/ЕО. В съображение 16 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се обяснява, че „Посочената директива не възпрепятства държавите членки да запазят условията за прехвърляне на права на зетите лица, различни от тези, които попадат в приложното поле на Директива 2001/23/ЕО и следователно, ако е необходимо, да отчитат социалните стандарти, установени от националните закони, подзаконови или административни разпоредби, от колективни трудови договори или други споразумения, сключени между социални партньори“.
- iii) Да изискват от оператора на обществен транспорт да спазва определени социални стандарти за целия персонал, участващ в предоставянето на услуги за обществен транспорт „за да се осигурят прозрачни и съпоставими условия на конкуренция между операторите на обществени услуги и за да се избегне рискът от социален дъмпинг“, както е посочено в съображение 17 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. Например, тези стандарти биха могли да са свързани с колективно споразумение на равнище дружество или колективно споразумение, сключено за съответния пазарен сегмент.
- iv) Да приложат съчетание от варианти ii) и iii).

За да се осигури прозрачност на условията за наемане на работа, компетентните органи са задължени, ако изискват прехвърляне на персонал или налагат спазване на определени социални стандарти, ясно да посочат тези задължения подробно в тръжната документация и в обществените поръчки за услуги.

*2.2.9. Член 5, параграф 2, буква д) Условия за възлагане на подизпълнител в случай на обществени поръчки за услуги, възложени на вътрешни оператори*

Обществените поръчки за услуги, пряко възложени на вътрешен оператор, могат да бъдат възложени на подизпълнител при строго определени условия. В този случай вътрешният оператор трябва сам да предостави „основната част“ от обществените услуги за пътнически превоз съгласно член 5, параграф 2, буква д). С тази разпоредба законодателят има за цел да се избегне лишаването от смисъл на понятието „вътрешен оператор“ под контрола на компетентния орган, тъй като в противен случай вътрешният оператор би могъл да възложи на подизпълнител всички или по-голямата част от услугите за превоз. Следователно с член 5, параграф 2, буква д) се цели да се избегне създаването на фиктивни вътрешни оператори. Предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз от вътрешен оператор е изключение от принципа, установен в член 5, параграф 3, съгласно който обществените поръчки за услуги се възлагат „въз основа на конкурентна тръжна процедура“. Съгласно съображение 7 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 „въвеждането на регулирана конкуренция между операторите води до по-атрактивни и новаторски услуги на по-ниски цени“. Без да се засяга анализът на всеки отделен случай, би било разумно да се сметне, че възлагането на подизпълнител на повече от една трета от услугите за обществен транспорт би изисквало сериозна обосновка, по-специално с оглед на целите, посочени в член 5, параграф 2, буква д), както са обяснени. Обичайно тези транспортни услуги имат стойностно изражение. Във всички случаи възлагане на подизпълнител от вътрешните оператори трябва да се извършва при спазване на съответното законодателство в областта на обществените поръчки.

На последно място, Регламент (ЕО) № 1370/2007 не възпрепятства в обществената поръчка за услуги да се предвижда минимален процент от обема на услугите за превоз в стойностно изражение да бъде възложен на подизпълнител от страна на оператора в рамките на обществена поръчка за услуги. Това може да се предвиди в поръчката, при условие че се спазват разпоредбите на посочения регламент, особено отнасящите се до максималния дял от обществена поръчка за услуги, който може да бъде възложен на подизпълнител.

### **2.3. Възлагане на обществени поръчки за услуги**

Настоящата глава предвижда тълкувателни насоки за редица разпоредби, свързани с възлагането на обществени поръчки за услуги. Насоките обхващат условията, при които обществените поръчки за услуги могат да бъдат пряко възлагани, както и процедурните изисквания за конкурентна тръжна процедура за възлагане на поръчки.

*2.3.1. Член 5, параграф 2, буква б). Условия, при които е възможно обществена поръчка за услуги да бъде възложена пряко на вътрешен оператор*

Регламент (ЕО) № 1370/2007 позволява местни компетентни органи да извършват сами обществени услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт, или да възлагат обществена поръчка за услуги пряко на вътрешен оператор. При все това, ако изберат втория вариант, те трябва да спазват редица строги правила и условия, изложени в член 5, параграф 2. Комисията отбелязва следното:

- i) В член 5, параграф 2 се предвижда компетентен местен орган или група от такива органи, които предоставят интегрирани обществени услуги за пътнически превоз, да могат да възлагат обществени поръчки за услуги пряко на вътрешни оператори. Това означава, че обществените услуги за пътнически превоз по силата на поръчка, пряко възложена от група от местни компетентни органи трябва да бъдат интегрирани от географска, транспортна или тарифна гледна точка на територията, за която такава група органи носи отговорност. Комисията също така счита, че географският обхват на такива услуги, предоставяни под отговорността на компетентен местен орган или група от такива органи, следва да се дефинира така, че обичайно тези местни услуги обслужват нуждите на градска агломерация и/или селска област.
- ii) Разпоредбите за контрол на вътрешния оператор от страна на компетентния орган, определени в член 2, буква й) и уточнени в член 5, параграф 2, трябва да се спазват във всички случаи. Вътрешният оператор трябва да бъде „юридически обособено образувание, над което местен компетентен орган (...) упражнява контрол сходен с този, който упражнява върху собствените си подразделения“. В член 5, параграф 2, буква а) е установен набор от критерии, които трябва да се имат предвид при оценката на това дали даден компетентен орган ефективно контролира своя вътрешен оператор. Тези критерии са „нивото на представителство в административните, управителните или надзорните органи, уточненията по този въпрос в устава, собствеността, ефективното влияние и контролът върху стратегически решения и индивидуални управленски решения“. Оценката на контрола трябва да се основава на всички критерии, ако това е от значение.

Що се отнася до критерия за собствеността, Регламент (ЕО) № 1370/2007 не изисква компетентните органи да притежават 100 % от капитала на вътрешния оператор. Това би могло да бъде от значение, например, при случаи на публично-частни партньорства. В това отношение Регламент (ЕО) № 1370/2007 съдържа по-широко тълкуване на понятието за „вътрешен“ оператор от това в съдебната практика на Съда на Европейския съюз <sup>(1)</sup>. Въпреки това, ефективният контрол от страна на компетентния орган трябва да бъде доказан чрез други критерии, както е посочено в член 5, параграф 2, буква а).

- iii) С цел да се намалят нарушенията на конкуренцията в член 5, параграф 2, буква б) се изисква транспортните дейности на вътрешните оператори и на всеки орган или органи под техен контрол да бъдат ограничени географски в рамките на територията на компетентния орган, или да бъдат съвместно контролирани от местен компетентен орган. По този начин тези оператори или органи не могат да участват в конкурентни тържни процедури, свързани с предоставянето на обществени услуги за пътнически превоз, организирани извън територията на компетентния орган. Член 5, параграф 2, буква б) умишлено е формулиран в по-широк смисъл, за да се избегне създаването на корпоративни структури, които целят да заобиколят това географско ограничение. Без да се засягат разпоредбите за изходящи линии, както е посочено в точка (v), Комисията ще бъде особено стриктна при прилагането на тази разпоредба относно географските ограничения, по-специално когато вътрешният оператор и друг орган, предоставящ транспортни услуги, заедно са контролирани от местен компетентен орган.
- iv) По аналогия със съдебната практика във връзка с обществените поръчки и концесиите, която предвижда, че дейностите на вътрешните оператори не трябва да бъдат „пазарно ориентирани“ <sup>(2)</sup>, условието в член 5, параграф 2, буква б), че „вътрешният оператор (...) осъществява дейността си по обществен пътнически превоз в рамките на територията на компетентния местен орган, (...) и не участва в конкурентни тържни процедури за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, организирани извън територията на компетентния местен орган“, трябва да се тълкува по следния начин: вътрешният оператор или образуванието, което е повлиано от вътрешния оператор, не трябва да извършва обществени услуги за пътнически превоз, включително като подизпълнител, или да участва в тържни процедури извън територията на компетентния орган в рамките на Съюза или, поради възможно непряко въздействие върху вътрешния пазар, на други места по света.
- v) Член 5, параграф 2, буква б) дава право на вътрешните оператори да управляват „изходящи линии или други второстепенни елементи на тази дейност, навлизачи в територията на съседни компетентни местни органи“. Тази разпоредба предвижда известна гъвкавост чрез осигуряване на превоз между съседни региони. Следователно вътрешните оператори могат да извършват до известна степен услуги извън територията на техния компетентен местен орган. За да се оцени дали услуги по обществена поръчка за услуги са в съответствие с тази разпоредба, следва да се прилагат следните критерии: дали тези услуги свързват територията на въпросния компетентен орган със съседна територия и дали са допълнителни услуги, а не основната цел на дейностите по обществен транспорт, които са обект на обществената поръчка за услуги.

<sup>(1)</sup> Дело С-324/07, *Coditel Brabant SA/Commune d'Uccle u Région de Bruxelles-Capitale*, Сборник 2008 г., стр. I-8457, параграф 30.

<sup>(2)</sup> Съдебната практика във връзка с „вътрешните“ предприятия не се позовава на условия, които да възпрепятстват тези предприятия да участват в конкурентни тържни процедури извън територията на компетентния орган. В съдебната практика обаче ясно е посочено, че предприятие, което става пазарно ориентирано, отслабва контрола от страна на общината. (вж. Дело С-458/03, *Parking Brixen GmbH/Gemeinde Brixen u Stadtwerke Brixen AG*, Recueil 2005 г., стр. I-08585.)

Комисията ще прецени дали дейностите по обществен транспорт са от второстепенно значение, като сравни техния обем в km за возило или влак с общия обем на дейностите по обществен транспорт, който попада в обхвата на поръчката(ите) на вътрешния оператор.

*2.3.2. Член 5, параграф 3. Процедурни изисквания за конкурентна тръжна процедура за обществени поръчки за услуги*

Член 5, параграф 3 посочва, че ако даден компетентен орган прибегва до трето лице, различно от вътрешен оператор, за предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, той възлага обществени поръчки за услуги въз основа на справедлива, открита, прозрачна и недискриминационна конкурентна тръжна процедура.

В член 5, параграф 3 се предвиждат няколко други подробности относно условията, съгласно които следва да бъде организирана конкурентна тръжна процедура. Както е определено в точка 2.4.1 процедурите за възлагане на обществени поръчки трябва да бъдат разработени по такъв начин, че да се създадат условия за практически осъществима конкуренция. Прилагането на общите принципи на Договора, като принципите на прозрачност и недискриминация, предполага например, че критериите за оценка за избор на оферти трябва да бъдат публикувани заедно с тръжните документи. Ако държавите членки желаят, могат да бъдат приложени по-подробните процедурни правила на законодателството на Съюза в областта на обществените поръчки, като директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС или Директива 2014/23/ЕС относно концесиите, макар и това да не се изисква.

Въпреки това, в съответствие с член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 компетентният орган може да реши да започне преговори с предварително подбраните страни, след предварителен подбор на тръжни оферти, в случай на специфични или сложни изисквания. Пример за това е случаят, когато участващите в тръжната процедура оператори трябва да предложат технологично новаторски транспортни решения, за да отговорят на изискванията, публикувани в тръжната документация. Дори когато се прави предварителен подбор и се провеждат преговори, процедурата за избиране и възлагане все пак трябва да отговаря на всички условия, определени в член 5, параграф 3.

С цел да се предоставят справедливи и равни възможности на потенциалните участници в тръжната процедура, периодът между обявяването на конкурентната тръжна процедура и подаването на офертите, както и периодът между обявяването на конкурентната тръжна процедура и момента, от който следва да започне извършването на транспортните услуги, трябва да бъде с подходяща и достатъчна продължителност.

За да бъде конкурентната тръжна процедура по-прозрачна, компетентните органи следва да предоставят на потенциалните участници в търга всички свързани с него технически и финансови данни, включително информация за разпределението на разходите и приходите, ако е налична, за да помогнат при изготвянето на техните оферти. Тази споделена информация обаче не може да накърнява законната защита на търговските интереси на трети страни. Железопътните предприятия, управителите на железопътна инфраструктура, както и всички други относими страни следва да предоставят навреме необходимите точни данни на компетентните органи, които да им позволят да спазват своето задължение за предоставяне на информация.

*2.3.3. Член 5, параграф 4. Условия, при които компетентен орган може пряко да възложи обществена поръчка за услуги в случай на поръчки с малка стойност или при възлагане на МСП*

Когато се възлага пряко обществена поръчка за услуги с малка стойност или на малък или среден оператор (член 5, параграф 4), компетентният орган може да възложи пряко поръчката без конкурентна тръжна процедура. Дадена обществена поръчка за услуги се счита за поръчка с малка стойност, ако средната ѝ годишна стойност е по-малка от 1 млн. EUR или когато се отнася до предоставяне на обществени услуги за пътнически превоз, възлизащи на по-малко от 300 000 km годишно. Малък или среден оператор е предприятие, което работи с не повече от 23 возила. В този случай праговете могат да се увеличат или до средна годишна стойност, оценявана на по-малко от 2 млн. EUR или, където те се отнасят до предоставяне на обществени услуги за превоз, до по-малко от 600 000 km годишно.

Прагът за МСП, определен по отношение на „возила“ означава, че тази разпоредба е насочена към превози с автобус, но не към превози с трамвай, метро или влак. Прагът от 23 возила трябва да се тълкува ограничително, за да се избегне злоупотреба с извънредния характер на член 5, параграф 4. Поради това терминът „возила, които са в експлоатация“ трябва да се разбира като позоваване на общия брой возила, които са експлоатирани от оператора на обществен транспорт, а не на броя на возилата, експлоатирани за услуги, обхванати от конкретна обществена поръчка за услуги.

В такива случаи обаче националният законодател може да реши да задължи своя компетентен орган да прилага правилото, съгласно което обществените поръчки за услуги следва да се възлагат чрез справедлива, открита, прозрачна и недискриминационна конкурентна тръжна процедура.

*2.3.4. Член 5, параграф 4. Възможност за държавите членки да определят по-ниски прагове за разрешаване на пряко възлагане в случай на поръчки с малка стойност или при възлагане на малки и средни оператори*

До същата степен, до която член 5, параграф 4 дава право на държавите членки i) да задължат своите компетентни органи да прилагат разпоредбата, според която обществените поръчки за услуги следва да се възлагат чрез справедлива, открита, прозрачна и недискриминационна конкурентна тръжна процедура в случай на поръчки с малка стойност или при възлагане на малки и средни оператори, държавите членки могат също да решат ii) да намалят праговете, определени в тази разпоредба, за пряко възлагане на такива поръчки, или iii) да използват праговете, посочени в член 5, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

*2.3.5. Член 5, параграф 6. Железопътни услуги, които отговарят на условията за процедура за пряко възлагане*

Член 5, параграф 6 позволява на компетентните органи да възлагат пряко обществени поръчки за услуги в сферата на железопътния превоз, „с изключение на друг вид релсов транспорт като метро или трамвай.“

Възлагането от страна на органите на поръчки за изпълнение на услуги от общ интерес на трета страна трябва да се извършва в съответствие с общите принципи на Договора като прозрачност и равно третиране<sup>(1)</sup>. Поръчките, възложени пряко по член 5, параграф 6, не са освободени от изискването за съответствие с посочените принципи на Договора. Това е причината, поради която в Регламент (ЕО) № 1370/2007, по-специално в член 7, параграфи 2 и 3, се изисква компетентните органи да публикуват определена информация, отнасяща се до пряко възложените обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт най-малко една година преди и една година след възлагането.

Изключението от общото правило за конкурентна процедура за възлагане трябва също да бъде прилагано ограничително. Услугите в железопътния транспорт, свързани със заместване, например с градски и междуградски автобуси, които могат да представляват задължение на оператора на обществени услуги по поръчката в случай на прекъсване на железопътната мрежа, не могат да бъдат считани за железопътни услуги и по този начин не попадат в приложното поле на член 5, параграф 6. Следователно възлагането на подизпълнител на такива услуги в железопътния транспорт, свързани със заместване с градски и междуградски автобуси, се изисква съгласно съответното законодателство в областта на обществените поръчки.

Включването на някои видове градски или крайградски системи за железопътен превоз, като например S-Bahn (в Австрия, Германия и Дания) и RER (във Франция), или видове транспорт, които са подобни на „други видове релсов транспорт“ (например услуги за превоз с метро или трамвай), като например услуги трамвай—влак и определени автоматизирани железопътни услуги, осъществявани чрез оптични системи за насочване, в свързаното с железопътния транспорт изключение по член 5, параграф 6 следва да се оценява за всеки отделен случай, като се прилагат подходящи критерии. По-специално това ще зависи от фактори като това дали въпросните системи обикновено са оперативно съвместими и/или споделят инфраструктурата на традиционната мрежа на тежките железници. Въпреки че услугите трамвай-влак използват инфраструктурата на тежка железница, техните специални характеристики означават, че независимо от това те трябва да се считат за „други релсови режими“.

*2.3.6. Изменение на договори за обществени поръчки за услуги*

Когато договор за обществени услуги в процес на изпълнение се нуждае от изменение, например когато е необходимо обемът на транспортната услуга и съответният размер на компенсацията да бъдат адаптирани поради удължаване на линия на метрото, възниква въпросът дали компетентният орган следва да започне нова процедура по възлагане или договърът може да бъде изменен без ново възлагане.

Съдът на Европейските общности постанови, че в случай на незначителни, несъществени изменения може да не е необходимо ново възлагане, за да се гарантира спазване на общите принципи на Договора като

<sup>(1)</sup> Вж. например съображение 20 от Регламент (ЕО) № 1370/2007: „Когато публичен орган реши да възложи услуга от общ интерес на трета страна, той трябва да избере оператора на обществена услуга в съответствие с правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесиите съгласно членове 43—49 от Договора и принципите на прозрачност и равно третиране.“

прозрачност и недопускане на дискриминация и може да бъде достатъчно обикновено изменение на договора<sup>(1)</sup>. Според Съда в някои случаи, когато са необходими съществени изменения по отношение на особено значими разпоредби на концесионен договор за услуги или за поръчки, предмет на директивите за обществените поръчки, се изисква възлагане на нов договор с цел да се гарантира прозрачност на процедурите и равно третиране на оферентите. Такъв е по-специално случаят ако новите разпоредби се различават съществено по своя характер от първоначалния договор и следователно показват намерението на страните да преговорят съществените условия на съответния договор.

Според Съда изменението на концесионен договор за услуги в рамките на периода му на действие може да бъде прието за съществено, когато с него се въвеждат условия, които, ако са били налице при първоначалната процедура за предоставяне, са щели да позволят допускането на участници, различни от първоначално допуснатите, или да позволят приемане на оферта, различна от първоначално приетата.

В отсъствието на специални разпоредби в Регламент № 1370/2007 принципите на горепосочената съдебна практика са изцяло приложими към измененията на договорите за обществени поръчки за услуги, попадащи в обхвата на въпросния регламент. За да се определи какво съставлява несъществено изменение е необходимо да се извърши оценка на всеки отделен случай въз основа на обективни критерии<sup>(2)</sup>.

#### 2.4. Компенсация за обществени услуги

Разпоредбите относно компенсацията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1370/2007, гарантират липса на свръхкомпенсация и съответствие с разпоредбите на Договора. Освен това те се отнасят до понятията разумна печалба и стимул за ефикасност, до въпросите за кръстосаното субсидиране на търговски дейности с изплатена компенсация за задължения за обществени услуги, както и за недостатъчното компенсиране, и до процедурите по предварително и последващо разследване от страна на Комисията, свързани с компенсации за обществени услуги.

##### 2.4.1. Член 4, параграф 1 и член 5, параграф 3. Отсъствие на свръхкомпенсация в случай на обществена поръчка за услуги, възложена въз основа на открита и конкурентна публична тръжна процедура

За разлика от други икономически сектори, член 106, параграф 2 от ДФЕС не се прилага в случаите, когато се заплащат компенсации за задължения за обществени услуги в сухопътния транспорт. Тези компенсации попадат по-скоро в обхвата на член 93 от ДФЕС. Съответно разпоредбите на Съюза относно компенсацията за услуги от общ икономически интерес<sup>(3)</sup>, които се основават на член 106, параграф 2 от ДФЕС, не се прилагат за вътрешния транспорт<sup>(4)</sup>.

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.

Тази презумпция за съвместимост и освобождаване от изискването за уведомяване не разрешава проблема с възможния характер на държавна помощ на компенсацията, изплатена за предоставяне на обществени услуги за превоз. За да не представлява държавна помощ, тази компенсация трябва да съблюдава четирите условия, определени от Съда на Европейските общности в решението по делото *Altmark*<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Дело С-337/98 *Комисията/Франция*, Recueil 2000 г., стр. I-8377, параграфи 44 и 46, Дело С-454/06 *presstext Nachrichtenagentur*, Сборник 2008 г., стр. I-4401, параграф 34 и Дело С-91/08 *Wall AG*, Recueil 2010 г., стр. I-02815, параграфи 37 и 38.

<sup>(2)</sup> В решението си по делото *Wall AG* Съдът отбелязва, че „Промяната на подизпълнител дори когато възможността за това е предвидена в договора, може при изключителни обстоятелства да представлява изменение на един от съществените елементи на концесионния договор, когато предвид характеристиките на съответната дейност наемането по-скоро на един подизпълнител, отколкото на друг е от решаващо значение за сключването на договора, като това следва да се провери от запитващата юрисдикция.“

<sup>(3)</sup> По-специално Решението на Комисията относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7, 11.1.2012 г., стр. 3), както и Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги (ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 15).

<sup>(4)</sup> Въпреки това, Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (*de minimis*) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (ОВ L 114, 26.4.2012 г., стр. 8) не се прилага за сухопътния транспорт.

<sup>(5)</sup> Дело С-280/00, *Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Recueil 2003 г., стр. I-7747. Вж. по-специално раздел 3 от Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 4).



Открита, прозрачна и недискриминационна конкурентна тръжна процедура по смисъла на член 5, параграф 3 ще намали публичната компенсация, която компетентните органи ще трябва да платят на доставчика на услугата с цел да се достигне наложеното в търга равнище на обществената услуга, като по този начин се предотвратява свръхкомпенсация. В този случай не е необходимо да се прилагат подробните разпоредби относно компенсацията, определени в приложението.

С цел да се съобразят с член 5, параграф 3, процедурите за възлагане на обществени поръчки трябва да бъдат проектирани по такъв начин, че да се създадат условия за практически осъществима конкуренция. Точните характеристики на тръжната оферта могат да варират в съответствие с член 5, параграф 3, който например дава възможност за известна свобода за провеждане на преговори между компетентния орган и дружества, представили оферти в тръжната процедура. Тези преговори обаче трябва да бъдат справедливи и при спазване на принципите на прозрачност и недопускане на дискриминация. Например, една процедура на договаряне без предварително публикуване на обявление за обществена поръчка е в разрез с принципите на прозрачност и недопускане на дискриминация по член 5, параграф 3. Следователно, такава процедура не е в съответствие с член 5, параграф 3. Аналогично, дадена тръжна процедура, която е проектирана по такъв начин, че неоправдано да се ограничи броят на потенциалните участници в търга, не е в съответствие с член 5, параграф 3. В този контекст, компетентните органи следва да бъдат особено бдителни, когато имат ясни указания за конкуренция, различна от практически осъществимата, например по-специално когато има само една представена оферта. В такива случаи съществува и по-голяма вероятност Комисията да извърши проверка относно специфичните обстоятелства на тръжната процедура.

Критериите за подбор, включително например свързаните с качеството, екологичните или социалните критерии, следва да бъдат тясно свързани със същността на предоставената услуга. Възлагащият орган не се възпрепятства да установява стандарти за качество, които да бъдат изпълнявани от всички икономически оператори, или да взема предвид качествени аспекти, свързани с различните предложения, при вземане на решението си за възлагане.

Най-накрая, възможни са обстоятелства, при които процедурата за възлагане на обществени поръчки в съответствие с член 5, параграф 3 може да не доведе до достатъчно отворена и действителна конкуренция. Такъв би могъл да бъде случаят, например, поради сложността или обхвата на услугите, които следва да бъдат предоставени, или поради необходимата инфраструктура или активи, притежавани от даден доставчик на услуги или които следва да бъдат осигурени за изпълнението на поръчката.

#### 2.4.2. Член 6. *Отсъствие на свръхкомпенсация в случай на пряко възлагане на обществени поръчки за услуги*

Прякото възлагане на обществена поръчка за услуги в съответствие с член 5, параграфи 2, 4, 5 или 6 или налагането на общи правила по смисъла на член 3, параграф 2 не гарантират, че равнището на компенсация е сведено до минимум. Това е така поради факта, че такова пряко възлагане няма да е в резултат от взаимодействието на конкурентните пазарни сили, а по-скоро от преките преговори между компетентния орган и доставчика на услуги.

Съгласно член 6, параграф 1 в случай на пряко възлагане на обществени поръчки за услуги или общи правила компенсацията трябва да е в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1370/2007, както и с приложението към него, за да се гарантира отсъствие на свръхкомпенсация. В приложението към посочения регламент се предвижда последваща проверка, за да се гарантира, че годишните компенсаторни плащания не са по-високи от действителния нетен разход за предоставяне на обществената услуга за срока на действие на поръчката. Освен това Комисията счита, че редовните проверки по принцип са необходими по време на срока на действие на поръчката с цел откриване и предотвратяване на ранен етап на възникването на явна свръхкомпенсация. По-специално такъв е случаят с дългосрочните поръчки.

Компенсацията трябва да бъде ограничена до нетния финансов ефект от задължението за извършване на обществена услуга. Той се изчислява като разходи, от които се приспадат приходите, генерирани от операциите по обществената услуга, минус възможните приходи, свързани с мрежовите ефекти, плюс разумна печалба.

От гледна точка на разходите могат да бъдат взети предвид всички разходи, пряко свързани с предоставянето на обществената услуга, като например заплатите на машинистите, тяговия ток, поддръжката на подвижния състав, режимните разходи (като например разходи за управление и администрация) и свързаните с поръчката разходи на свързани предприятия. Когато предприятието извършва също така дейности, които не попадат в обхвата на обществената услуга, подходяща част от разходите, които са споделени между обществената услуга и други дейности (като например разходите за наем на офиса, заплатите на счетоводителите или административния персонал) също могат да се вземат предвид в допълнение към преките разходи, необходими за изпълнение на обществената услуга. Когато предприятието изпълнява няколко обществени поръчки за услуги, общите разходи трябва не само да бъдат разпределени между обществените поръчки за услуги и другите

дейности, но също така и между отделните обществени поръчки за услуги. За да се определи подходящата част от общите разходи, които трябва да се вземат предвид при разходите за обществени услуги, могат да бъдат взети като база за сравнение пазарните цени за използване на ресурсите, ако са налични. Ако такива цени не са налични, могат да бъдат използвани други методи, по целесъобразност.

Приходите, които са пряко или непряко свързани с предоставянето на обществена услуга, като например приходи от продажбата на билети или на храни и напитки, трябва да бъдат приспаднати от разходите, за които се иска компенсация.

Извършването на обществени услуги за пътнически превоз съгласно обществена поръчка за услуги от транспортно предприятие, което участва и в други търговски операции, може да доведе до положителни предизвикани мрежови ефекти. Така например чрез обслужване на определена мрежа съгласно обществена поръчка за услуги, която се свързва с други маршрути, обслужвани съгласно търговски условия, операторът може да е в състояние да увеличи клиентската си база. Комисията приветства предизвиканите мрежови ефекти, например тези, които се дължат на продажба на комбинирани билети и интегрирано разписание, при условие че са проектирани така, че пътниците да имат полза от тях. Комисията е наясно също така и с практическите трудности за количествено определяне на тези потенциални мрежови ефекти. Независимо от това, в съответствие с приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007 всички такива измерими финансови облаги се приспадат от разходите, за които е отправено искане за компенсация.

#### 2.4.3. Член 4, параграф 1 и приложението. Понятието „разумна печалба“

В член 4, параграф 1, буква в) се предвижда разходите, които трябва да се вземат предвид при обществена поръчка за услуги, да могат да включват „подходяща възвръщаемост на капитала“. В приложението се уточнява, че компенсацията за задължението за извършване на обществени услуги не може да надвишава нетния финансов ефект от задължението, определен като разходи, от които се приспадат приходите, генерирани от операциите по обществени услуги, минус възможни приходи, свързани с мрежата, плюс „разумна печалба“.

Според приложението под „разумна печалба“ трябва да се разбира „степен на възвръщаемост на капитала, която е нормална за сектора в дадена държава членка и отчита риска, или липсата на риск, на който е изложен операторът на обществени услуги вследствие намесата на общественния орган“. Въпреки това не се предлагат по-нататъшни насоки относно коректното равнище на „възвръщаемост на капитала“ или „разумна печалба“.

Въпреки че в Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз за държавна помощ към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес<sup>(1)</sup> (Съобщението относно УОИИ) се основава на различно правно основание от Регламент (ЕО) № 1370/2007 и поради това не е приложимо за случаите, в които се заплаща компенсация за задължения за извършване на обществени услуги за наземен транспорт, то предоставя известни насоки относно определянето на равнището на разумна печалба, които могат да служат като ориентир за компетентните органи, когато същите възлагат обществени поръчки за услуги по Регламент (ЕО) № 1370/2007<sup>(2)</sup>. В Съобщението относно УОИИ се разяснява, че „при липса на търг най-добрият показател за компенсацията е общоприетото пазарно възнаграждение за дадена услуга, когато то съществува“<sup>(3)</sup>. В идеалния случай тези показатели ще бъдат намерени при поръчки в същия сектор на дейност със сходни характеристики и в една и съща държава членка. Следователно разумната печалба трябва да бъде в съответствие с нормалните пазарни условия и не трябва да надвишава това, което е необходимо за отразяване на равнището на риска на предоставяната услуга.

Такива пазарни ориентир обаче не винаги съществуват. В този случай е възможно равнището на разумна печалба да се определи чрез сравняване на маржа на печалбата, който се изисква от едно типично добре управлявано предприятие, действащо в същия сектор, за предоставяне на въпросната услуга<sup>(4)</sup>.

Стандартен начина за измерване на приходите от инвестиции на дадена обществена поръчка за услуги е да се вземе предвид вътрешната норма на възвръщаемост (IRR), която предприятието реализира от инвестициите си капитал през цялата продължителност на проекта, т.е. съотношението IRR/паричните потоци на договора. Могат обаче да бъдат използвани и счетоводни показатели за печалбата, като например възвръщаемост на собствения капитал (ROE), възвръщаемост на инвестициите капитал (ROCE) или други общоприети икономически показатели за възвръщаемост на капитала.

<sup>(1)</sup> ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 4.

<sup>(2)</sup> Вж. по-специално параграф 61 от Съобщението относно УОИИ.

<sup>(3)</sup> Параграф 69 от Съобщението относно УОИИ.

<sup>(4)</sup> Допълнителни насоки какво следва да се има предвид под „типично добре управлявано предприятие“ са дадени в Съобщението относно УОИИ. Вж. по-специално параграфи 70—76.

Следва да се отбележи, че показателите могат да бъдат повлияни от счетоводните методи, използвани от дружеството, и да отразяват състоянието на това дружество само през дадена година. В такъв случай следва да се гарантира, че счетоводните практики на дружеството отразяват в дългосрочен план икономическата реалност по отношение на обществената поръчка за услуги. В посочения контекст оценката на равнището на разумна печалба следва да бъде направена, когато това е възможно, за целия срок на обществената поръчка за услуги. Различията в икономическите модели на железопътния, трамвайния, метро- и автобусния транспорт следва също да бъдат взети предвид. Например, докато железопътният транспорт като цяло е с висока капиталоемкост, автобусният транспорт като тенденция е по-зависим от разходите за персонал.

Във всеки случай, за да се определи адекватното равнище на разумна печалба е необходимо компетентният орган да направи оценка за всеки отделен случай в зависимост от конкретните обстоятелства на всяка обществената поръчка за услуги. Наред с други неща, в нея трябва да бъдат взети предвид специфичните характеристики на въпросното предприятие, нормалното пазарно възнаграждение за подобни услуги и равнището на риска, присъщ за всяка обществена поръчка за услуги. Например обществена поръчка за услуги, която включва специфични разпоредби, които защитават равнището на компенсация в случай на непредвидени разходи, не е толкова рискова както обществена поръчка за услуги, която не съдържа такива гаранции. При равни други условия разумната печалба в поръчката, съдържаща гаранции, трябва следователно да бъде по-ниска от тази в поръчката, която не съдържа такива гаранции.

Използването на стимули за ефикасност в компенсационния механизъм обикновено се насърчава <sup>(1)</sup>. Следва да се подчертае, че схемите за компенсация, които покриват само действително извършените разходи, осигуряват малко стимули за транспортното дружество да ограничава разходите или да повишава ефикасността си с течение на времето. Следователно по-добре е тяхното използване да бъде ограничено до случаи, в които несигурността относно разходите е голяма и доставчикът на транспортни услуги се нуждае от висока степен на защита срещу несигурността.

*2.4.4. Член 4, параграфи 1 и 2 и приложението. Предотвратяване на използването на компенсация, получена за изпълнение на задължение за извършване на обществена услуга, за кръстосано субсидиране на търговски дейности*

Когато доставчик на обществена услуга извършва и търговски дейности, е необходимо да се гарантира, че публичната компенсация, която той получава, не се използва за укрепване на конкурентната му позиция в търговските му дейности. Във връзка с това в приложението се определят правилата за избягване на кръстосано субсидиране на търговски дейности с приходи от операции по обществени услуги. Тези правила се състоят основно в разделяне на счетоводството на двата вида дейности (обществени услуги и търговска дейност) и подходящ метод за разпределение на разходите, който да отразява реалните разходи за предоставяне на обществената услуга.

Член 4, параграфи 1 и 2, заедно с разпоредбите, предвидени в приложението, изискват разходите и приходите, свързани с предоставянето на услуги в рамките на всяка обществена поръчка за услуги, възложена на транспортно предприятие, както и за търговски дейности, да бъдат правилно разпределени между двата вида дейности. Това се прави, за да се наблюдават ефективно публичните компенсации и възможното кръстосано субсидиране между двата вида дейности. Адекватността на мерките за поделяне на разходите и за обособяването между задължението за извършване на обществени услуги и търговските дейности са от решаващо значение в това отношение. Когато например транспортни средства (като железопътен подвижен състав или автобуси) или други активи или услуги, необходими за изпълнение на задължението за извършване на обществени услуги (като офиси, персонал или гари), са поделени между обществените и търговските дейности, разходите за всяка дейност трябва да бъдат разпределени към двата различни вида дейности пропорционално на относителната им тежест в общите услуги за превоз, предоставяни от транспортното предприятие.

Ако например за обществената услуга и търговските дейности на едно и също търговско предприятие се използват услуги в гари, но пълните разходи за тези услуги са били разпределени само за дейностите, свързани с обществената услуга, това би представлявало кръстосано субсидиране, несъвместимо с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Директива 2012/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство <sup>(2)</sup> също така предвижда специални задължения за разделно водене на счетоводството на железопътните предприятия.

<sup>(1)</sup> Вж. по-специално параграф 7 от приложението към регламента.

<sup>(2)</sup> ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32. Вж. член 6 относно разделно водене на счетоводството на железопътните предприятия и управителите на железопътна инфраструктура.

Всяка обществена поръчка за услуги следва да съдържа специални разпоредби относно компенсацията и следва да води до специфични счетоводни записи. С други думи, ако едно предприятие участва в няколко обществени поръчки за услуги, в счетоводните сметки на транспортните предприятия следва да се уточнява коя публична компенсация на коя обществена поръчка за услуги съответства. По писмено искане на Комисията, тези сметки трябва да бъдат предоставени на разположение в съответствие с член 6, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

#### 2.4.5. Член 4, параграф 1. Проектиране на схеми за компенсация за насърчаване на ефикасността

В съображение 27 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 се посочва, че в случай на пряко възлагане или общи правила параметрите за компенсация следва да бъдат определени по такъв начин, че компенсацията да е подходяща и да отразява „стремеж към ефективност и качество на услугата“. Това означава, че чрез механизма за компенсация компетентните органи следва да насърчават доставчиците на услуги да станат по-ефикасни, като гарантират необходимото равнище и качество на обслужване с възможно най-малко ресурси.

Разпоредбите относно компенсирането в Регламент (ЕО) № 1370/2007 оставят известна свобода на действие на компетентните органи да създават схеми за стимулиране за доставчиците на обществени услуги. Във всички случаи компетентните органи са задължени „да насърчават поддържането или развитието на ефективно управление от страна на оператора на обществени услуги, което може да подлежи на обективна оценка“ (точка 7 от приложението). Това означава, че системата за компенсиране трябва да бъде проектирана така, че да гарантира като минимум определено подобряване на ефикасността с течение на времето.

Независимо от това, стимулите за ефикасност следва да бъдат съразмерни и да останат в рамките на разумно равнище, като се вземе предвид трудността за постигане на целите за ефикасност. Това може например да бъде осигурено чрез балансирано разпределение на всички облаги, свързани с подобрена ефикасност, между оператора, публичните органи и/или потребителите. Във всички случаи следва да бъде въведена система, която да гарантира, че на предприятието не е разрешено да запазва несъразмерни облаги, свързани с ефикасността. В допълнение, параметрите на тези схеми за насърчаване трябва да бъдат изчерпателно и точно определени в обществената поръчка за услуги.

Стимулите за предоставяне на по-ефикасни обществени услуги не следва обаче да пречат на предоставянето на висококачествени услуги. В контекста на Регламент (ЕО) № 1370/2007 ефикасността трябва да се разбира като отношение между качеството или равнището на обществените услуги и ресурсите, използвани за предоставянето на тези услуги. Стимулите за ефикасност следователно трябва да са насочени към намаляването на разходите и/или към повишаването на качеството или равнището на услугата.

#### 2.4.6. Член 6, параграф 1. Обстоятелства, при които Комисията ще разследва дали дадена схема за компенсация е в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007

Компенсацията за обществена услуга, изплащана съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007, е освободена от изискването за уведомяване за държавна помощ преди започването на прилагането ѝ, предвидено в член 108, параграф 3 от ДФЕС. Въпреки това Комисията може да бъде помолена да оцени дадена схема за компенсиране от съображения за правна сигурност, ако държавата членка не е сигурна, че схемата е в съответствие с регламента. Комисията може да оцени дадена схема за компенсиране и въз основа на жалба или служебно разследване ако е запозната с доказателства за неспазване на разпоредбите относно предоставянето на компенсации по регламента.

#### 2.4.7. Член 6, параграф 1. Различия между предварителните и последващите разследвания на Комисията по схемите за компенсиране

Основната разлика между *предварителните* и *последващите* разследвания на Комисията по схемите за компенсиране се отнася до момента, в който Комисията оценява схемата, а не до използвания метод за анализ на наличието на свръхкомпенсации.

Когато оценява *предварително* дали дадена схема за компенсиране предотвратява свръхкомпенсация, например в контекста на дадено уведомяване, Комисията, наред с другото, оценява точните параметри на компенсацията. По-специално тя ще обърне внимание на категориите разходи, които са взети предвид при изчисляването на компенсацията, както и на предложеното равнище на разумна печалба. Освен това тя ще прецени дали е въведен подходящ механизъм, за да се гарантира, че в случай че приходите от предоставяне на обществени услуги са по-високи от очакваното през срока на действие на обществената поръчка за услуги, на оператора не се разрешава да задържи прекомерни компенсации, които надвишават действителните нетни разходи, разумния марж на печалба и всякакви облаги във връзка с подобрена ефикасност, упоменати в обществената поръчка.

В обществената поръчка за услуги трябва по принцип също да се предвиждат редовни проверки по време на срока на действие на обществената поръчка, с цел откриване и предотвратяване на ранен етап на възникването на явна свръхкомпенсация, по-специално в случай на дългосрочни договори. Компетентните органи са длъжни да извършват проверки на съответствието с условията на обществената поръчка за услуги през срока на действие на обществената поръчка. Могат да бъдат разработени компютризирани инструменти, които да подпомагат изпълнението на тези проверки по стандартизиран начин. Свръхкомпенсацията трябва да бъде оценена поотделно за всяка обществена поръчка за услуги, за да се избегнат прекомерните печалби за отделно взети обществени услуги, които са осреднени в няколко обществени поръчки.

В случай на *последващо* разследване това дали получената компенсация надвишава нетния финансов ефект на обществената услуга, както е определено в приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007, може да бъде оценено въз основа на данните за действителните финансови приходи и разходи, тъй като схемите за компенсиране вече са въведени. Методът обаче не се изменя: компенсацията не трябва да надвишава размера на компенсацията, на която предприятието има право съгласно параметрите, предварително установени в обществената поръчка, дори и ако този размер не е достатъчен да покрие действителните нетни разходи.

*2.4.8. Член 1, параграф 1 и член 6, параграф 1. Гарантиране, че компетентните органи ще изплатят на операторите „подходяща“ компенсация за изпълнението на задълженията за извършване на обществени услуги*

Съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 „целта на настоящия регламент е да определи начина, по който, в съответствие с правилата на правото на [Съюза], могат да действат компетентните органи в сферата на общественения 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. 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“. Още повече съгласно точка 7 от приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007, „методът на компенсиране трябва да насърчава поддържането или развитието на (...) предоставяне на услуги за пътнически превоз с достатъчно високо качество“.

Това означава, че разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1370/2007 имат за цел не само да предотвратят всяка възможна свръхкомпенсация за задължения за извършване на обществени услуги, но също така и да гарантират, че предлагането на обществени услуги, определени в обществените поръчки за услуги, е финансово устойчиво за постигане и поддържане на високо равнище на качеството на услугите. По тази причина задължението за извършване на обществени услуги следва да бъде подходящо компенсирано, така че собствените средства на оператора по дадена обществена поръчка за услуги да не намаляват в дългосрочен план, което да му попречи ефективно да изпълнява задълженията си съгласно поръчката и да поддържа висок стандарт на изпълнение на услугите за пътнически превоз, както е посочено в точка 7 от приложението към Регламент (ЕО) № 1370/2007.

Във всички случаи, ако компетентният орган не изплаща подходяща компенсация, той рискува да намалее броят на офертите, подадени в отговор на конкурентна тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка за услуги, или да се създадат сериозни финансови затруднения за оператора, ако обществената поръчка за услуги се възлага пряко, и/или да бъдат намалени общото равнище и качество на обществените услуги, предоставяни по време на срока на действие на обществената поръчка.

## 2.5. Публикуване и прозрачност

Тълкувателните насоки, представени в настоящата глава, обхващат задължението на компетентните органи да публикуват годишни отчети относно обществените поръчки за услуги, за които са отговорни, както и техните задължения да се гарантира прозрачност по отношение на възлагането на обществени поръчки за услуги преди и след процедурата по възлагане.

*2.5.1. Член 7, параграф 1. Задължения за публикуване на компетентните органи по отношение на техните годишни отчети относно обществените поръчки за услуги, за които отговарят*

В член 7, параграф 1 от всеки компетентен орган се изисква да публикува веднъж годишно подробен отчет относно задълженията за извършване на обществени услуги, за които отговаря, подобрите оператори на обществени услуги, както и компенсационните плащания и изключителните права, предоставени на оператори на обществени услуги посредством възстановяване на разходите. Този отчет прави разграничение между автобусен транспорт и железопътен транспорт, позволява да бъдат контролирани и оценени работата, качеството и финансирането на мрежата за обществен транспорт и, ако е необходимо, предоставя информация относно естеството и обема на всички предоставени изключителни права.



Комисията разбира понятието „подробен отчет“ в смисъл, че даден компетентен орган следва да публикува подробен отчет за всички обществени поръчки за услуги, които е възложил, като тези обществени поръчки трябва да бъдат индивидуално идентифицирани. Следователно предоставената информация следва, освен до общата стойност, да се отнася до всяка обществена поръчка, като същевременно се осигурява защита на законните търговски интереси на съответните оператори.

Операторите в сектора на обществения транспорт трябва да представят изчерпателна информация и данни на компетентния орган, за да му дадат възможност да изпълни своите задължения за публикуване.

За постигане на целта на тази разпоредба, а именно да се даде възможност контролът и оценката на мрежата за обществен транспорт да се извършват по съдържателен начин, който позволява сравнение с други мрежи за обществен транспорт в прозрачна, структурирана рамка, Комисията насърчава държавите членки и техните органи доброволно да гарантират лесен достъп до тази информация и да предоставят възможност за извършване на полезни сравнения. Това може да означава например, че информацията е публикувана на централен уебсайт, например този на сдружение на компетентните органи или този на министерството на транспорта. Информацията и данните следва да бъдат подготвени по методологично последователен начин и представени в общи мерни единици.

2.5.2. Член 7, параграфи 2 и 3. Възможности за компетентните органи да изпълнят своите задължения за публикуване по отношение на обществени поръчки за услуги в съответствие с член 7, параграфи 2 и 3

Съгласно член 7 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 компетентните органи имат някои задължения да публикуват планираното (и приклучено) възлагане на обществени поръчки за услуги в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съгласно член 7, параграф 2 поне една година преди публикуването на поканата за участие в търг или преди прякото възлагане на обществена поръчка за услуги компетентните органи публикуват определена информация относно предвиданата поръчка в *Официален вестник на Европейския съюз*.

В член 7, параграф 3 се посочва, че в едногодишен срок от прякото възлагане на обществена поръчка за железопътни услуги компетентните органи публикуват определена информация относно възложената поръчка.

Службите на Комисията са разработили образци и процедури, които позволяват на компетентните органи да изпълняват посочените изисквания за публикуване. Чрез възможността за повторно използване на данни образците и процедурата за публикуване следва също да позволяват на компетентните органи, ако желаят това, да използват пълноценно синергичните ефекти посредством публикуването на публичен търг за услуги съгласно член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1370/2007.

Образците са изработени така, че да отговарят на следните изисквания:

- да позволяват на органите лесен достъп до уеб приложението, да дават възможност за придвижване в уеб приложението и да бъдат разбираеми и ясни;
- ясно да разграничават изискванията за публикуване съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007 от тези съгласно директиви 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС;
- да изискват степен на подробност на информацията, която не се приема за обременяваща и следователно може да бъде приемлива за органите;
- да бъдат подходящи за генериране на полезна статистическа информация относно процедурата за възлагане на обществени поръчки за услуги, а следователно и относно ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № 1370/2007.

През 2013 г. Службата за публикации предостави достъп до онлайн процедура за публикуване на „eNotices“<sup>(1)</sup>. Процедурата се основава на образците за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз*, в съответствие с член 7, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕО) № 1370/2007. Публикуването в *Официален вестник на Европейския съюз* на информация относно пряко възложените обществени поръчки за услуги за железопътен превоз в съответствие с член 7, параграф 3 се извършва на доброволна основа.

(1) <http://simap.europa.eu/enotices/choiceLanguage.do>

*2.5.3. Член 7, параграф 4. Право на заинтересованите страни да изискват информацията относно обществените поръчки за услуги, които ще бъдат възлагани пряко, преди действителната дата на възлагане*

Съгласно член 7, параграф 4 при постъпване на искане от заинтересована страна компетентният орган ѝ предоставя мотивите за своето решение за пряко възлагане на обществена поръчка за услуги. В съображение 30 се предвижда, че „пряко възложените обществени поръчки за услуги следва да са предмет на по-голяма прозрачност“. Това трябва да се разглежда във връзка със съображение 29, в което се посочва необходимостта да се публикува намерението за възлагане на поръчка и да се даде възможност за реагиране на потенциалните оператори на обществени услуги. Най-малко една година предварително компетентният орган е длъжен да определи своето намерение за пряко възлагане на поръчка, тъй като тази информация трябва да бъде публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* (член 7, параграф 2, по-специално буква б). Поради това заинтересованите страни разполагат с възможност да формулират въпроси дълго време преди възлагането на обществената поръчка, което ще бъде най-малко една година по-късно. С оглед предоставяне на ефективна правна защита, информацията, която се изисква в съответствие с член 7, параграф 4, следва да се предоставя без необосновано забавяне.

Гарантирането на по-голяма прозрачност на поръчките по правило също е свързано с процедурата за възлагане на поръчка. Поради това по-голямата прозрачност, която се изисква съгласно съображение 30, не само предполага прозрачност след възлагането на поръчката, но се отнася и до процедурата преди действителното възлагане на поръчката на съответния оператор на обществен транспорт.

## 2.6. Преходни разпоредби

Настоящата глава предвижда тълкувателни насоки по някои аспекти от преходните разпоредби относно обществените поръчки, възложени преди влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1370/2007 и поръчките, възложени през преходния период от 2009 г. до декември 2019 г.

*2.6.1. Член 8, параграф 2. Обхват на прилагането на преходния период от 10 години, считано от 3 декември 2009 г.*

В член 8, параграф 2 се посочва, че без да се засягат разпоредбите в параграф 3 „обществени поръчки за услуги в областта на железопътния и автомобилния транспорт се възлагат съгласно разпоредбите на член 5, считано от 3 декември 2019 г.“. През този преходен период държавите членки предприемат мерки за постепенно привеждане в съответствие с член 5, за да се избегнат сериозни структурни проблеми, свързани по-специално с транспортния капацитет.

Член 8, параграф 2 се позовава на член 5 в своята цялост. Комисията обаче счита, че само член 5, параграф 3 относно задължението за прилагане на открити, прозрачни, недискриминационни и справедливи процедури при възлагането на обществени поръчки за услуги изглежда уместен в този контекст. Както е посочено в съображение 31, целта на преходните разпоредби е да се даде достатъчно време на компетентните органи и на операторите на обществени услуги да се адаптират към разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1370/2007. Задължението за постепенно привеждане в съответствие с член 5, наложено на държавите членки, е разумно само ако се отнася до задължението за прилагане на открити, прозрачни, недискриминационни и справедливи процедури при възлагане на обществени поръчки за услуги. Няма смисъл държавите членки да прилагат „постепенно“ понятието за вътрешен оператор или изключенията, определени в член 5, параграфи 4, 5 и 6 от Регламент (ЕС) № 1370/2007, тъй като те въвеждат по-слабо обременителни разпоредби в сравнение с общите принципи на Договора и съответната съдебна практика. Също така не изглежда разумно да се твърди, че законодателят е искал да забави цялостното прилагане на член 5, параграф 7 по отношение на процесуалните гаранции и съдебния контрол до 3 декември 2019 г.

*2.6.2. Член 8, параграф 2. Задължения на държавите членки по време на преходния период до 2 декември 2019 г.*

В член 8, параграф 2 се посочва, че до шест месеца след изтичане на първата половина от преходния период (до 3 май 2015 г.) „държавите членки предоставят на Комисията доклад за осъществения напредък, като подчертават постепенно възлагане на обществени поръчки за услуги в съответствие с член 5“. Това ясно показва, че държавите членки не могат да чакат до 2 декември 2019 г. преди да започнат да спазват общото правило за гарантиране на конкурентни тръжни процедури за обществени поръчки за услуги, които да са открити за всички оператори, по справедлив, прозрачен и недискриминационен начин. Държавите членки следва да предприемат подходящи мерки за постепенно привеждане в съответствие с изискването по време на преходния период, за да се избегне ситуация, при която наличният транспортен капацитет на пазара за обществен превоз няма да позволи транспортните оператори да отговорят по задоволителен начин на всички конкурентни тръжни процедури, които ще започнат в края на преходния период.

2.6.3. Член 8, параграф 3. Стисъл на „ограничен срок, сравним с посочените в член 4 срокове“

В член 8, параграф 3, буква г) се посочва, че обществените поръчки за услуги, възложени „след 26 юли 2000 г. и преди 3 декември 2009 г. въз основа на процедура, различна от справедлива конкурентна тръжна процедура (...) могат да останат в сила до изтичане на срока им, при условие че имат ограничен срок, сравним с посочените в член 4 срокове“.

Комисията счита, че понятието „сравним с посочените в член 4 срокове“ следва да се тълкува ограничително, за да се гарантира, че държавите членки работят за постигане на целите на регламента от датата на влизането му в сила на 3 декември 2009 г. Следователно Комисията е на мнение, че би било разумно да се счита, че срокът на обществени поръчки за услуги трябва да бъде близък до тези, посочени в член 4.

---