

Дело C-614/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

18 ноември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония)

Дата на акта за преюдициално запитване:

18 ноември 2020 г.

Ищец:

AS Lux Express Estonia

Ответник:

Maajandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Министерство на икономиката и съобщенията)

Предмет на главното производство

Иск за обезщетение за вреди, предявен от AS Lux Express Estonia срещу Република Естония

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1), член 2, буква д), член 3, параграфи 2 и 3 и член 4, параграф 1, буква б), подточка i)

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли положение, при което на всички частноправни предприятия, които извършват по занятие редовен автомобилен, воден и железопътен пътнически превоз в страната, се налага едно и също задължение да превозват безплатно определена категория пътници (деца в предучилищна възраст, лица с увреждания до навършване на 16-годишна възраст, лица с тежки увреждания над 16-годишна възраст, лица със сериозно увреждане на зрението, както и придружителите на лице с тежко или сериозно увреждане на зрението и кучето водач, респ. кучето асистент на лице с увреждане), да се разглежда като налагане на задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на член 2, буква д) и член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета?

2. Ако е налице задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на Регламент № 1370/2007: има ли право държава членка по силата на член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 да изключи чрез национален закон плащането на компенсация на превозвача за изпълнението на такова задължение?

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

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

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

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

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

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1), членове 1—4.

Член 108 ДФЕС.

Съобщение на Комисията относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт (ОВ С 92, 2014 г., стр. 1), точки 2.2.2 и 2.2.3.

Харта на основните права на Европейския съюз, членове 16, 17, 41 и 51.

Цитирани национални разпоредби

Съгласно Закона за обществения пътнически превоз (РТ I, 23 март 2015 г., 2), влязъл в сила от 1 октомври 2015 г., в редакцията му, приложима към главното производство (РТ I, 30 юни 2020 г., 24) (наричан по-нататък „ЗОПП“) редовните превози се извършват както въз основа на обществена поръчка за услуги (член 19), така и като редовни превози по занятие (член 4, параграф 4). Тарифата за редовните превози по занятие се установява от превозвача (член 31, параграфи 2 и 4 от ЗОПП), максималната тарифа за километър пробег на превозно средство, респ. максималната тарифа за билети в рамките на извършени въз основа на обществена поръчка за услуги редовни превози се определя от компетентния орган (член 31, параграфи 2 и 4 от ЗОПП).

Член 34 от ЗОПП гласи:

„**Безплатен превоз в рамките на вътрешните редовни превози**

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

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 През август 2013 г. и март 2015 г. частните предприятия Eesti Buss OÜ (наричано по-нататък „Eesti Buss“) и AS Lux Express Estonia (наричано по-нататък „Lux Express“ или „ищецът“) получават лиценз на Общността за превоз на пътници. Те извършват по занятие редовни вътрешни автобусни превози. На 29 юли 2019 г. Eesti Buss е заличено от търговския регистър в резултат от вливането му в Lux Express.
- 2 На 5 юни 2019 г. Eesti Buss и Lux Express подават пред министъра на икономиката и инфраструктурата искане за обезщетение за вреди в размер на 537 219 EUR. Те твърдят, че тези вреди са настъпили в резултат от задължението им по член 34 от ЗОПП да превозват безплатно някои категории пътници в рамките на вътрешните редовни превози по занятие, без да получават компенсация за това от държавата. Компенсацията представлявала пропуснатите въз основа на член 34 от ЗОПП приходи на молителите от продажбата на билети през 2018 г.
- 3 С отговор от 10 юли 2019 г. министърът на икономиката и инфраструктурата отхвърля това искане с мотива, че съгласно член 34 от ЗОПП превозвачът не получава никаква компенсация за безплатния превоз на пътници.
- 4 На 12 август 2019 г. Lux Express подава пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) иск срещу Република Естония за обезщетение за вреди в размер на 851 960 EUR. Размерът на компенсацията съответствал на приходите от продажбата на билети, които Lux Express и Eesti Buss пропуснали по силата на член 34 от ЗОПП в периода от 1 януари 2018 г. до 31 юли 2019 г. В хода на производството ищецът увеличава иска си за обезщетение за вреди на 2 061 781 EUR, което обхваща обезщетението за вредите, настъпили за двете предприятия в периода от 1 януари 2016 г. до 31 януари 2020 г. Ищецът иска плащане на компенсацията заедно с лихвите. При условията на евентуалност, ищецът иска Република Естония да бъде осъдена да заплати по преценка на съда финансова компенсация в разумен размер заедно с лихвите.

Съществени доводи на страните в главното производство

- 5 Ищецът счита, че задължението за безплатен превоз представлява съществена и непропорционална намеса в правото на собственост, свободата на стопанска инициатива и свободата на договаряне, предоставени му от Конституцията на Република Естония. Ищецът предоставял услуги за автобусен превоз само в рамките на редовни превози по занятие и при условията на пазарна икономика, поради което не бил обвързан от задължение за извършване на обществена услуга. Не били налице извънредни обстоятелства (война, катастрофа), които биха обосנוвали задължение на дружества без публично участие да упражняват държавни функции без компенсация. Налагането на задължение за безплатен превоз би

представлявало неравно третиране на превозвачите спрямо други предприятия, които предоставяли услуги от общ интерес (напр. услуги, свързани с газ, електроенергия, отопление, вода и канализация, управление на отпадъци, пощенски услуги и съобщения), доколкото другите предприятия не били задължени да предлагат услугите си безплатно. Освен това превозвачите по занятие били третирани по различен начин в сравнение с превозвачите, които действали в рамките на обществена поръчка за услуги. На последните се предоставяла компенсация въз основа на цената за линеен километър, което означавало, че приходите на превозвачите не зависели от броя на пътниците, цените на билетите или намаленията на цените за превоз. Транспортно предприятие по занятие трябвало да покрива разходите си с цената на билетите, а задължението за безплатен превоз ограничавало приходите му. Намесата се засилвала от обстоятелството, че редовните превози, извършвани в рамките на обществена поръчка за услуга, отчасти или изцяло съпадали с обслужваните от превозвачите по занятие линии, а държавата и административно-териториалната единица също предлагали значителни и безплатни обществени услуги за превоз. Ето защо превозвачите по занятие били в положение на нелоялна конкуренция.

- 6 Доколкото от гледна точка на общия брой пътници делът на лицата, пътуващи безплатно, е значителен (средно 3 %), чрез предоставянето на възможност за безплатен превоз възниквали високи разходи за превозвачите. Загубата на доход на ищеца възлизала на между 5 % и 7 % от приходите от билети. Пропуснатите приходи били изчислени въз основа на пълната цена без ДДС (т.е. базовата цена) на билетите, издадени на пътниците от ищеца в съответствие с член 34 от ЗОПП. Ако превозвачът прехвърлил на другите пътници разходите за безплатния превоз, цената за услугата би се повишила, което можело да намали търсенето и печалбата на превозвача. Превозвачът бил поставен в трудно положение и можел да се окаже принуден да прекрати дейността си. Разходите, свързани с управлението от страна на държавата на намаленията на цените за превоз, не можели да бъдат значителни.
- 7 Член 1, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 предвиждал държавата да компенсира операторите на обществени услуги за направените разходи в замяна на изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги. Ставало въпрос за задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на член 2, буква д) от този регламент, тъй като предприемач, действащ според икономическите интереси, не би предоставял услугата безплатно, ако не е налице наложено по силата на закон задължение. Доколкото член 34 от ЗОПП забранявал плащането на възнаграждение за изпълнението на задължението, тази разпоредба нарушавала Регламент № 1370/2007 и не трябвало да се прилага. Обстоятелството, че държавата не е нотифицирала предварително Европейската комисия за това общо правило (член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 и член 108 ДФЕС), не изключвало предоставянето на компенсация.

- 8 Ако Регламент № 1370/2007 не бил приложим в разглеждания случай, компенсацията трябвало да бъде предоставена на основание общите принципи на правото на Съюза (принципа на пропорционалност, членове 16, 17, 41 и 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз).
- 9 Министерство на икономиката и съобщенията (ответникът) моли искът да бъде отхвърлен. Спорното задължение било наложено с цел средствата за обществен превоз да станат по-достъпни за лица с увреждания и семейства с малки деца и да се увеличи мобилността на тези лица. Също това задължение е наложено с цел целесъобразно изразходване и икономия на публични средства. Това били законни цели. При изготвянето на социалната политика законодателят разполагал с широко право на преценка. Намесата в основните права на ищеца била незначителна — според необоснованите твърдения на ищеца безплатно са превозвани 3 % от пътниците. Ищецът бил свободен сам да установи тарифата за другите пътници. Предвид различните тарифи, установени от ищеца, самият той, вероятно и без предвиденото в член 34 от ЗОПП задължение, щял да установи безплатна или по-изгодна тарифа за лица с увреждания и деца в предучилищна възраст. Доколкото автобусите често не са 100 % запълнени, не се налагало ищецът да се лишава от приходи поради превоза на лица с увреждания и деца в предучилищна възраст. Ищецът не бил задължен да запазва места за сядане с предимство за тези категории пътници. Задължението било в сила от 2000 г. и превозвачът е имал възможност да го вземе предвид от самото начало при извършване на икономическата си дейност. Ищецът бил в много добро икономическо положение, заявил лиценз за нова линия, купил нови автобуси, обслужвал все повече пътници и приходите му се повишили. Следователно отдавна установеното задължение не възпрепятствало икономическия успех на ищеца. Той обслужвал редовните превози с търговска цел, които се таксували. Икономически неизгодните линии се обслужвали от редовните обществени превози, които не се конкурирали с редовните превози с търговска цел. Превозвач по занятие бил свободен да прекрати дейността си, ако иска. Ето защо задължението било пропорционално и в съответствие с Конституцията. Сравнение с други предприятия, които предоставят услуги от общ интерес, било ирелевантно. Не било налице нарушаване на основните права на ищеца и плащането на обезщетение за вреди било необосновано.
- 10 Регламент № 1370/2007 не бил приложим, тъй като уреждал задължения за извършване на обществени услуги. С ищеца не бил сключен договор за обществена поръчка за услуги. Член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 допускал да се изключат от обхвата на този регламент случаи, при които чрез общи правила са установени максимални тарифи за някои категории пътници. Освен това, ако не се предвиждало плащане на компенсация, Европейската комисия не трябвало да бъде уведомявана за това. Дори ако установеното в член 34 от ЗОПП задължение представлявало задължение за извършване на обществени услуги по смисъла на Регламент № 1370/2007, от този регламент не следвало, че на превозвача трябва да бъде платена

компенсация за такова задължение. ДФЕС също не налага задължение за предоставяне на държавна помощ. Предоставянето на услугата било икономически изгодно дори без компенсация.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване

- 11 Ищецът иска от държавата компенсация поради това, че на основание член 34 от ЗОПП е задължен да извършва безплатно редовни превози по занятие на лица, които принадлежат към определена категория пътници, без да получава компенсация от държавата. Безспорно е, че ищецът обслужва по занятие автобусна линия единствено въз основа на лицензи за превоз. Нито държавата, нито административно-териториалната единица са сключили с ищеца договор за обществена поръчка за услуги и на ищеца не е платена компенсация с публични средства за покриване на разходите за редовните превози.
- 12 При разглеждането по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали настоящото положение, освен от националното право, допълнително се урежда и от Регламент № 1370/2007. Този регламент урежда предоставянето на услуги за обществен пътнически превоз (член 1, параграф 1). Ищецът предоставя услуги за превоз на пътници от общ икономически интерес (член 2, буква а) от Регламент № 1370/2007), доколкото е налице общ интерес от редовни автобусни превози между различни градове и по този начин се осигурява мобилността на хората. Поставя се въпросът дали положението, при което държавата налага на частни превозвачи, обслужващи редовни превози по занятие, задължението да превозват безплатно някои категории пътници, може да бъде разбирано и като налагане на задължение за извършване на обществена услуга по смисъла на член 2, буква д) от Регламент № 1370/2007. Ответникът е убеден, че не става въпрос за задължение за извършване на обществена услуга и че Регламент № 1370/2007 не е приложим към разглеждания случай.
- 13 Както е видно от член 3, параграф 1 от Регламент № 1370/2007, задължението за извършване на обществена услуга обикновено се налага на доставчика на услуга от компетентния орган посредством обществена поръчка за услуги. Съгласно параграф 2 от този член чрез дерогация от параграф 1 задължения за извършване на обществени услуги, които целят установяване на максимални тарифи за всички пътници или някои категории пътници, могат да бъдат предмет и на общи правила. В разглеждания случай компетентният орган не сключва с ищеца договор за обществена поръчка за услуги, а със закон налага на превозвачите, които обслужват вътрешни редовни превози, задължението да превозват безплатно някои категории пътници.
- 14 Запитващата юрисдикция счита, че ЗОПП може да се счита за общо правило по смисъла на член 2, буква л) и член 3, параграф 2 от Регламент

№ 1370/2007. Това тълкуване се потвърждава от точки 2.2.2 и 2.2.3 от Съобщение на Комисията относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт.

- 15 Член 34 от ЗОПП предвижда максимална тарифа (безплатен превоз) за някои категории пътници. Съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 1370/2007 установяването на такава максимална тарифа чрез общо правило може да представлява налагане на задължение за извършване на обществена услуга. Ето защо, за разлика от ответника, запитващата юрисдикция счита, че Регламент № 1370/2007 е приложим в разглеждания случай.
- 16 Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 1370/2007 целта на намесата в сферата на обществения пътнически превоз е предоставянето на услуги на по-ниска цена. Правото на безплатен превоз за някои категории пътници, въведено с член 34 от ЗОПП има за цел, наред с останалото, да гарантира на тези пътници по-ниска цена на услугата. Това право е предоставено и от ответника. Малко вероятно е предприятие, преследващо икономическите си интереси, да извърши безплатния превоз на тези пътници без влиянието на публичните органи. Ето защо запитващата юрисдикция счита, че разглежданият случай попада в рамките на целта и обхвата на член 1, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1370/2007. Запитващата юрисдикция все пак счита за необходимо да отправи запитване до Съда, за да установи дали правилно е определила приложното поле на Регламент № 1370/2007.
- 17 Ако Регламент № 1370/2007 е приложим към разглежданите факти, съгласно член 3, параграф 2, второ изречение от него компетентният орган компенсира превозвача за изпълнението на установеното в общите правила задължение относно тарифата. Освен това от член 1, параграф 1, втора алинея и член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1370/2007 може да се заключи, че при налагането на задължение за извършване на обществена услуга компетентният орган предвижда компенсирането на превозвача в замяна на изпълнението на това задължение. В член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 обаче се посочва възможността да не се плаща компенсация. Ето защо запитващата юрисдикция иска да установи дали член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Регламент № 1370/2007 предоставя на държава членка правото да изключи по силата на националното право компенсирането на превозвача. Ако държава членка има право да изключи компенсирането на превозвача, при какви условия може да го направи, така че правата на предприятието да не бъдат непропорционално засегнати? Доколкото ищецът обслужва само редовните превози от търговско естество и то с комерсиални цели, налагането на задължение за безплатен превоз неминуемо засяга свободата му на стопанската инициатива и възможностите му за получаване на приходи. Макар ищецът да е икономически стабилен (печалбата му през 2018 г. е 864 752 EUR, а през 2019 г. — 2 160 475 EUR), такава задължение се прилага по същия начин и за други превозвачи по занятие, чието икономическо

положение може да не е толкова добро, и задължението за безплатен превоз без компенсация може да се окаже несправедливо спрямо предприятието.

- 18 Член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 допуска изключване от обхвата на настоящия регламент на общи правила за финансово компенсиране за изпълнението на задължения за извършване на обществени услуги, които установяват максимални тарифи за ученици, студенти, стажанти и лица с намалена подвижност. Съгласно член 34 от ЗОПП в благоприятно положение при превозването си са деца в предучилищна възраст, лица с увреждания до навършването на 16-годишна възраст, лица със тежки увреждания над 16-годишна възраст, лица със сериозно увреждане на зрението, както и придружителите на лице с тежко или сериозно увреждане на зрението и кучето водач, респ. кучето асистент на лице с увреждане. Следователно предвидените в член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 категории ползвачи се различават от предвидените в член 34 от ЗОПП. Ответникът счита, че член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 е приложим и в разглеждания случай и че дава възможност да се изключат от обхвата на този регламент и посочените в член 34 от ЗОПП категории пътници. Доколкото изброяването на категориите пътници в член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 е изчерпателно, запитващата юрисдикция не може да сподели мнението на ответника. Ето защо тя иска от Съда да установи дали член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 допуска изключване от обхвата на този регламент и на общи правила за установяването на максимални тарифи за категории пътници, различни от посочените в тази разпоредба.
- 19 Съгласно член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 Европейската комисия следва да бъде нотифицирана в съответствие с член 88 от Договора за ЕО (член 108 ДФЕС) за изключените от обхвата на Регламента общи правила. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължението за нотифициране на Европейската комисия съгласно член 108 ДФЕС е налице и когато общите правила за установяването на максимални тарифи не предвиждат компенсация за превозвача. В такъв случай не съществува опасност държавата евентуално да предоставя държавна помощ. Ето защо запитващата юрисдикция иска да се установи дали е съвместимо с Регламент № 1370/2007 и положение, при което държава членка изключва от обхвата на този регламент общи правила за установяването на максимални тарифи за категории пътници, които не са посочени в член 3, параграф 3 от Регламент № 1370/2007, но не предвижда компенсация за превозвача.
- 20 Ако Съдът приеме, че разглежданият спор не попада в обхвата на Регламент № 1370/2007, се поставя въпросът дали компенсирането може да бъде основано на друг правен акт на Европейския съюз (напр. Хартата на основните права на Европейския съюз) или решението по спора следва да се постанови единствено въз основа на националното право.

- 21 Ако в рамките на решението по делото запиващата юрисдикция постанови, че следва да се предостави компенсация или съгласно правото на Съюза или съгласно националното право, се поставя следващият въпрос относно условията, които следва да се вземат предвид при определянето на размера на компенсацията, така че компенсацията да не нарушава правилата относно държавните помощи. Ищецът изчислява исканото обезщетение за вреди въз основа на пропуснатите приходи от продажбата на билети. Ответникът счита, че не е правилно да се изхожда от цената на билетите, доколкото ищецът е установил различни тарифи в зависимост от възрастта на пътника, деня и часа на пътуването. Освен това ответникът посочва, че автобусите често не са 100 % запълнени, поради което безплатният превоз на някои пътници не лишава ищеца от възможността да получава приходи от билети. Запитващата юрисдикция счита, че цената на билетите, която следва да бъде установена от ищеца, не може да е подходящ показател при изчисляването на компенсация, базирана на разходите, доколкото ищецът е свободен да определя цената на билетите и не е налице съществена конкуренция по вътрешните линии. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали, дори ако Регламент № 1370/2007 не е приложим в разглеждания случай, би било целесъобразно изчисляването на размера на компенсацията да се основава на разпоредбите в приложението към Регламент № 1370/2007, чиято цел изглежда е избягването на свръхкомпенсиране.