

Дело C-45/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

24 януари 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Juzgado Contencioso Administrativo A Coruña (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 декември 2018 г.

Жалбоподател:

Compañía de Tranvías de La Coruña, S.A.

Ответник:

Ayuntamiento de A Coruña

Предмет на главното производство

От една страна, оспорване от жалбоподателя на решението от 30 ноември 2016 г. на Ayuntamiento de A Coruña (Община Ла Коруня, Испания), с което действието на сключения с жалбоподателя договор за концесия за единната мрежа за колективен градски транспорт на пътници в град Ла Коруня се удължава с най-много още две години в съответствие с член 5, параграф 5 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 (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламент 1370/2007“) и се предвижда допитване до Европейската комисия по предложението на жалбоподателя за прилагане на изключението по член 8, параграф 3 от този регламент, за да може евентуално срокът на концесията да бъде удължен до датата на изтичане на срока, посочена в договора, и от друга страна, оспорване на решението на ответника от 2 юни 2017 г., с което се отхвърля жалбата, подадена по административен ред от жалбоподателя срещу посоченото по-горе решение от 30 ноември 2016 г.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

С преюдициалното запитване се цели да се установи моментът, от който се изчислява тридесетгодишният срок, предвиден в член 8, параграф 3, втора алинея от Регламент 1370/2007. Страните са съгласни, че този член се прилага спрямо спорния понастоящем договор за концесия, тъй като става въпрос за концесия за обществена услуга, възложена преди 26 юли 2000 г. въз основа на процедура, различна от справедливата конкурентна процедура (хипотезата по член 8, параграф 3, първа алинея, буква б) от Регламент 1370/2007).

Правното основание е член 267 ДФЕС.

Преюдициален въпрос

„Като се има предвид член 8, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1370/2007, откога започва да тече посоченият в него максимален тридесетгодишен срок на договорите: а) от момента на възлагане или финализиране на договора, б) от момента на влизане в сила на споменатата разпоредба, в) от деня, следващ изтичането на преходния период по член 8, параграф 2 от Регламента (3 декември 2019 г.), или г) от друга дата, посочена от Съда на Европейския съюз?“

Разпоредби от правото на Съюза

Член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007

Според запитващата юрисдикция за целите на определянето на евентуалните последици от изменения на договора по време на изпълнението му може да се наложи анализ на член 81 от Директива 2014/24/ЕС и на член 90 от Директива 2014/25/ЕС, във връзка с които (макар да не се прилагат пряко) съществува практика на Съда относно последиците от тези изменения.

Разпоредби от националното право

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Кралски законодателен декрет 3/2011 от 14 ноември 2011 г. за приемане на преработения текст на Закона за договорите в общественния сектор), член 224, параграф 1

Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Кралски декрет 1089/2001 от 12 октомври 2001 г. за приемане на Правилник за прилагане на Закона за договорите в общественния сектор), член 109

Código Civil (Граждански кодекс), членове 4 и 1939

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Закон 40/2015 от 1 октомври 2015 г. за правния режим на обществения сектор), член 32, параграф 3

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 На 1 декември 1986 г. общинският съвет на Ла Коруня одобрява сключването на споразумение с COMPANHIA DE TRANVIAS DE LA CORUÑA, за да се обединят в една-единствена концесия всички линии на градския транспорт, експлоатирани от жалбоподателя. Договорът за концесия на единната мрежа за колективен градски транспорт на пътници в град Ла Коруня е подписан на 6 февруари 1987 г. от жалбоподателя и ответника, а на 15 май 1987 г. е нотариално удостоверен. В договора е предвидено, че 31 декември 2024 г. е датата на изтичане на срока му по отношение на всички услуги. На 5 юли 1996 г. същите страни подписват договор за включване в предходното споразумение на нова допълнителна услуга за колективен трамваен транспорт по крайбрежната алея, като е предвиден същият краен срок.
- 2 На 18 октомври 2016 г. ответникът съобщава на жалбоподателя, че съгласно Регламент 1370/2007 сключеният договор за концесия се прекратява по право, тъй като са изминали 30 години на действие, считано от датата на предоставяне на концесията, като на жалбоподателя е даден петнадесетдневен срок, за да вземе отношение по въпроса. На 2 ноември 2016 г. жалбоподателят излага становище, в което посочва: а) че не е налице прекратяване по право, а едностранно прекратяване на договора и б) че въз основа на принципа на правната сигурност и на принципа на равенство предвиденият в член 8 от Регламент 1370/2007 тридесетгодишен срок трябва да се изчислява не от датата на възлагане на концесията, а от определена друга дата. Според жалбоподателя тази дата е или 3 декември 2009 г. — датата на влизане в сила на Регламента, или 26 юли 2000 г. — обективна дата, посочена в член 8 от Регламента. При условията на евентуалност жалбоподателят твърди, че ако тридесетгодишният срок следва да се изчислява, считано от възлагането на концесията, изменението на договора през 1996 г. е равностойно на ново възлагане, поради което срокът на договора е до 2026 г. (хипотезата по член 8, параграф 3, последна алинея от Регламент 1370/2007).
- 3 На 30 ноември 2016 г. ответникът приема решение, с което действието на сключения с жалбоподателя договор за концесия се удължава с най-много още две години в съответствие с член 5, параграф 5 от Регламента и се предвижда допитване до Европейската комисия по предложението на жалбоподателя за прилагане на изключението по член 8, параграф 3 от този регламент, за да може евентуално срокът на концесията да бъде удължен до

датата на изтичане на срока, посочена в договора. Жалбоподателят подава жалба по административен ред, която е отхвърлена от ответника с решение от 2 юни 2017 г.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Жалбоподателят твърди, че обжалваните решения са незаконосъобразни, като навежда следните доводи:
 - i) недействителност на решението поради неспазване на предвидената в закона процедура; жалбоподателят се позовава на член 224 от Кралски законодателен декрет 3/2011 за приемане на преработения текст на Закона за договорите в общественния сектор и на член 109 от Кралски декрет 1089/2001 за приемане на Правилник за прилагане на Закона за договорите в общественния сектор, като изтъква, че ответникът просто го е уведомил, че удължава концесията за период от две години и как тълкува Регламент 1370/2007, и по-специално член 8 от него;
 - ii) разногласие при тълкуването на Регламент 1370/2007, и по-специално на член 8, параграф 3 от него;
 - iii) освен това според жалбоподателя, дори да се приеме виждането, че правилното тълкуване на посочения член 8 от Регламент 1370/2007 налага прекратяването на договора за концесия с изтичането на 30 години от неговото сключване, срокът не би изтекъл преди 2024 година, тъй като изменението от 1994 г. засяга съществени елементи на договора и е равностойно на ново възлагане; в това отношение жалбоподателят се позовава на член 81 от Директива 2014/24/ЕС и на член 90 от Директива 2014/25/ЕС, поддържайки, че макар те да не са приложими поради прилагането на Регламент 1370/2007 в качеството му на специален закон, във връзка с тях има практика на Съда относно същественото изменение на договорите за концесия и неговите последици;
 - iv) при условията на евентуалност жалбоподателят поддържа, че ако тридесетгодишният срок, предвиден в член 8 от Регламент 1370/2007, действително тече от възлагането на концесията, трябва да се започне процедура за удължаване на срока на договора за концесия поради прекомерните правни и икономически последици от прекратяването, за което обаче е нужно одобрението на Комисията в съответствие с член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007.
- 5 Ответникът поддържа, че спорното решение е законосъобразно поради следните причини:
 - i) няма нарушения на процедурата, тъй като не става въпрос за едностранно прекратяване на договора за концесия, а за пряко

прилагане на правото на Съюза, което съгласно член 288 ДФЕС има предимство пред която и да е разпоредба от националното право и пред клаузите на договора, и във всеки случай в хода на процедурата на жалбоподателя е предоставена възможност да изложи становището си;

- ii) относно началната дата за изчисляване на тридесетгодишния срок, предвиден в член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007, ответникът поддържа, че този срок следва да тече от възлагането на концесията;
 - iii) ответникът отрича приложимостта на практиката на Съда относно същественото изменение на договорите, тъй като същата има за цел да гарантира спазването на принципите на прозрачност и на равно третиране на оферентите, препятствайки възможността даден договор да бъде изменен по време на изпълнението му, като се променят неговият предмет и/или задълженията на страните и така се излъжат очакванията на действителните или потенциалните оференти в момента на обявяване на процедурата и на възлагане на договора, хипотеза, която според ответника не само се различава, но и е противоположна на разглежданата в настоящото дело;
 - iv) относно прилагането на предвиденото в член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007 изключение ответникът поддържа, че на 17 април 2017 г. се е допитал до Европейската комисия, но не за да получи разрешение за удължаване по силата на посоченото изключение, а за да разбере какви са критериите на Комисията за предоставяне на това разрешение. Ответникът отрича да са налице предпоставките за прилагането на посоченото изключение, и по-конкретно икономическите последици от прекратяването на договора за концесия, като поддържа, че след като става въпрос за прекратяване по право и при положение че разпоредбата не предвижда изплащането на обезщетение, такова не се дължи в съответствие с член 32 от Закон 40/2015 от 1 октомври 2015 г. за правния режим на общественния сектор. Ответникът допълва, че при всички положения, щом като жалбоподателят не предявява никакви искания за обезщетение, то този въпрос не следва да се разглежда.
- 6 Що се отнася до отправянето на преюдициално запитване, жалбоподателят твърди, че предвиденият в член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007 тридесетгодишен срок следва да тече, считано от 3 декември 2009 г., като в подкрепа на това твърдение той се позовава на текста на преюдициалното запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) на 12 юни 2017 г., Autolinee Toscane SpA/Mobit Soc.cons.arl (дело C-351/17), на заключението на генералния адвокат по дело C-350/17, съединено с дело C-351/17, на отговора на парламентарен въпрос E 6628/09 относно съвместимостта с Регламент 1370/2007 на френския проектозакон № 1961 за Голям Париж, както и на различни съображения относно обратното действие

на Регламента, включително възможното засягане на принципите на правната сигурност и на оправданите правни очаквания.

- 7 От своя страна, ответникът поддържа в това отношение, че тридесетгодишният срок, предвиден в член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007, трябва да се изчислява, считано от датата на възлагане на концесията, като за целта се позовава на писмото, изпратено от служителка на ГД „Мобилност и транспорт“ (DG MOVE), г-жа Bárbara Jankovek, до Община Ла Коруня, в което се отбелязва, че въпросният срок започва да тече с възлагането на концесията. Освен това ответникът посочва отговора на парламентарен въпрос Е 6628/09 относно съвместимостта с Регламент 1370/2007 на френския проектозакон № 1961 за Голям Париж, като обаче го тълкува по коренно различен начин от жалбоподателя; доклада на испанското Министерство на благоустройството и транспорта от 21 октомври 2008 г., в който се отбелязва, че тридесетгодишният срок се отнася до действието на договора за концесия, считано от момента на нейното предоставяне, и че договорът за концесия може да остане в сила до изтичането на срока му, но за период не по-дълъг от 30 години; както и изследването относно конкуренцията при редовния междуградски автомобилен пътнически транспорт в Каталуния, осъществено от каталунския орган по конкуренцията, който стига до същия извод.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Запитващата юрисдикция разглежда двете възможности, при които би могла да се освободи от задължението си за отправяне на преюдициално запитване, и заключава, че никоя от тях не е налице в настоящия случай.
- 9 На първо място, повдигнатият въпрос не е идентичен с вече разгледан по реда на преюдициалното производство въпрос по сходно дело. Единственото известно преюдициално запитване с предмет член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 е отправеното от Consiglio di Stato (Държавен съвет) на 12 юни 2017 г., Autolinee Toscane SpA/Mobit Soc.cons.arl (дело C-351/17), по което Съдът все още не се е произнесъл, но генералният адвокат вече е представил заключението си. В посоченото запитване обаче Consiglio di Stato (Държавен съвет) възприема тезата, че тридесетгодишният срок, предвиден в член 8, параграф 3 от Регламента, започва да тече от влизането в сила на последния, поради което този въпрос не е предмет на преюдициалното запитване, а предметът на четвъртия от поставените въпроси се отнася само до последиците от посоченото намаляване на срока на 30 години, и по-конкретно до това дали със самото намаляване до 30 години на действието на договора за концесия се отстраняват недостатъците поради първоначалното неспазване на разпоредбите на член 5.
- 10 На второ място, прочитът само на текста на член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 относно максималния тридесетгодишен срок на действие на

договора за концесия не води до едно-единствено тълкуване. В съответствие с т.нар. „теория за *acte clair*“ практиката на Съда предвижда, че националната юрисдикция е тази, която трябва да прецени дали съществуват разумни съмнения относно тълкуването на разпоредби от правото на Съюза и следователно която може да приеме, че не е необходимо да се отправя преюдициално запитване, когато правилното прилагане на правото на Съюза се налага с такава очевидност, че не оставя място за никакво разумно съмнение по отношение на правилното му тълкуване и прилагане, но само ако националната юрисдикция заключи, че същата очевидност би била налице без никакво съмнение също и за националните юрисдикции на останалите държави членки и за Съда (решение от 6 октомври 1982 г., 238/81, *Sri CILFIT и Lanificio di Gavardo SpA срещу Ministero della Sanità*, и с едно по-ограничително тълкуване на това освобождаване от задължението за отправяне на преюдициално запитване — решение от 9 септември 2015 г., дело C-160/14, *Ferreira da Silva*).

- 11 В настоящия случай обаче възникват съмнения, на първо място, заради самия текст на член 8, параграф 3 от Регламента, където в никой момент не се конкретизира коя следва да бъде датата, от която започва да тече максималният тридесетгодишен срок, така че са възможни три варианта: i) да се приеме, че максималният тридесетгодишен срок на концесията тече от момента на възлагане на концесията (максимално обратно действие), като съгласно това тълкуване договорите за концесия се прекратяват 30 години след възлагането им, поради което договорите, сключени преди 3 декември 1979 г., се прекратяват с влизането в сила на Регламента, а след тази дата — с изтичането на тридесетгодишния срок, ii) да се приеме, че посоченият максимален тридесетгодишен срок тече от момента на влизане в сила на Регламента (минимално обратно действие) и iii) да се приеме, че въпросният срок тече от 26 юли 2000 г. с оглед на предвиденото в буква б) от посочения член 8, параграф 3.
- 12 Съмненията се засилват предвид липсата на ясен отговор на този въпрос от самата Комисия. Така:
 - А) в Съобщение на Комисията относно тълкувателни насоки по отношение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 не се посочва нищо в това отношение, като във връзка с член 8, параграф 3 само се дава тълкуване на последната част от буква г);
 - Б) отговорът на парламентарен въпрос Е 6628/09 относно съвместимостта с Регламент 1370/2007 на френския проектозакон № 1961 за Голям Париж, съгласно който на държавните предприятия SNCF и RATP следва да се предоставят изключителни права да експлоатират линиите за автобусен, трамваен и метро транспорт, би могъл да се разбира като възприемащ възможност iii), тоест че въпросният срок се изчислява от 26 юли 2000 г. с оглед на предвиденото в буква б) от член 8, параграф 3. Отговорът обаче не е достатъчно ясен, тъй като в началото

му се посочва, че разпоредбата е формулирана общо, като може също да се тълкува в смисъл, че датата на изтичане на срока на последния договор, сключен преди 25 юли 2000 г., не може да бъде по-късна от 25 юли 2030 г., но всички договори, предхождащи тази дата и сключени без конкурентна процедура, не могат да действат повече от 30 години, считано от момента на възлагането им;

- В) в писмото, изпратено от служителка на ГД „Мобилност и транспорт“ (DG MOVE), г-жа Bárbara Jankovek, до Община Ла Коруня, се отбелязва, че спорният тридесетгодишен срок започва да тече с възлагането на концесията, но предвид автора му това писмо не може да се разглежда нито като отразяващо официалната позиция на Комисията (нито на Комисията, нито дори на отделен комисар), нито като нейно официално тълкуване (по същите причини), и следователно то не може да се приеме за тълкувателна насока;
- Г) освен това на въпрос P 4849/17, поставен в Парламента на 14 юли 2017 г. от испанския евродепутат José Blanco и отнасящ се до противоречието между посоченото писмо и отговора от страна на Комисията на парламентарен въпрос E 6628/09, Комисията отговаря на 4 септември 2017 г. по следния начин: „Поставеният въпрос може да бъде разяснен от Съда в контекста на преюдициалното запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) до Съда на Европейския съюз (дело C-350/17). Комисията очаква произнасянето по това дело“. Ето защо може да се твърди, че в момента Комисията не разполага с тълкувателни критерии по разглеждания въпрос.
- 13 Накрая, заключението на генералния адвокат по посоченото по-горе дело C-350/17 бе представено наскоро, като в него се изтъква: „76. Ето защо договорът, възложен на RATP във Франция, попада в обхвата на член 8, параграф 3, първа алинея, буква б) от Регламент № 1370/2007, както посочва запитващата юрисдикция. 77. Съгласно член 8, параграф 3, втора алинея от този регламент такъв вид договор може „да остан[е] в сила до изтичане на срока [му], но за срок не по-дълъг от 30 години“. 78. За съжаление тази разпоредба не уточнява началния момент на тридесетгодишния срок, както изтъкват Mobit и Комисията. На теория са възможни няколко отправни точки, например датата на първоначалното предложение за регламент на Комисията (26 юли 2000 г.), както предлага Mobit, датата на влизане в сила на Регламент № 1370/2007 (3 декември 2009 г.), денят, следващ изтичането на преходния период по член 8, параграф 2 от този регламент (3 декември 2019 г.), датата на възлагане на разглеждания договор или пък датата на влизане в сила на същия. 79. Въпреки това считам, че датата на влизане в сила на Регламент № 1370/2007 следва да бъде приета като начален момент на тридесетгодишния срок по следните две причини. От една страна, използването на дата, свързана с разглеждания договор, не би позволило прилагането на единно решение за всички договори, посочени в член 8, параграф 3 от този регламент. Подобно положение би създавало трудности в

правоприлагането за компетентните органи и правна несигурност за операторите, осъществяващи дейност в транспортния сектор. 80. От друга страна, отбелязвам, че тази разпоредба се отнася до всички договори, сключени преди 3 декември 2009 г. — датата на влизане в сила на Регламента. Поради това ми се струва разумно да се приеме, че тази дата представлява също и началният момент на тридесетгодишния срок, установен в член 8, параграф 3, втора алинея от Регламента, по отношение на договорите в обхвата на член 8, параграф 3, първа алинея, букви б) и в) от същия регламент, каквото предположение правят запитващата юрисдикция и френското правителство. 81. Съгласно това тълкуване на относимите разпоредби следва да се приеме, че тридесетгодишният срок изтича на 3 декември 2039 г. 82. С четвъртия въпрос тази юрисдикция иска да се установи дали договорът, възложен от френската държава на RATP, може да се ползва от преходния режим, установен в член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007, независимо от факта, че срокът на този договор изтича на 31 декември 2039 г., т.е. след 3 декември 2039 г. — датата, на която изтича тридесетгодишният срок. 83. В това отношение Mobit твърди, че възложеният на RATP договор, поради своята продължителност, не е в съответствие с посочената разпоредба. Според мен обаче тази позиция се основава на объркване между условията за прилагане и последиците от този преходен режим. 84. Всъщност, от една страна, както става ясно от текста на член 8, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1370/2007, преходният режим се прилага за всички договори, възложени преди 3 декември 2009 г., независимо от тяхната продължителност. От друга страна, член 8, параграф 3, втора алинея от този регламент уточнява не вида на договора, попадащ под този режим, а самите последици и продължителността на посочения режим. 85. Според това тълкуване на относимите разпоредби няма никакво съмнение, че възложената поръчка от френската държава на RATP действително може да се ползва от преходния режим, установен в член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007, и то независимо от обстоятелството, че срокът на този договор изтича на 31 декември 2039 г., както изтъкват Autolinee Toscane, RATP, Regione Toscana, френското и португалското правителство, както и Комисията. Въпреки това договорът може да се ползва от този режим само в рамките на тридесетгодишния срок, предвиден за договорите по член 8, параграф 3, първа алинея, буква б) от този регламент, който изтича на 3 декември 2039 г. 86. Следователно член 5, параграф 2, буква б) от Регламент № 1370/2007 може да се приложи по отношение на договор като възложения на RATP, считано едва от 4 декември 2039 г. Относително дългата продължителност на този преходен режим може да се обясни по-специално с трудностите при постигане на съгласие в рамките на Съвета за приемането на Регламента. 87. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на първия и на четвъртия въпрос по следния начин. Член 8, параграф 3 от Регламент № 1370/2007 трябва да се тълкува в смисъл, че член 5, параграфи 2 и 3 от този регламент не се прилага по време на тридесетгодишния срок, който изтича на 3 декември 2039 г., по отношение на договор, попадащ в обхвата на член 8, параграф 3, първа

алинея, буква б) от посочения регламент, и то независимо от обстоятелството, че срокът на този договор изтича след 3 декември 2039 г.“.

- 14 Запитващата юрисдикция отбелязва, i) че в това заключение на генералния адвокат се признава, че текстът на член 8, параграф 3 от Регламент 1370/2007 не налага едно-единствено тълкуване, като поне на теория са възможни няколко варианта, и ii) че макар заключението на генералния адвокат да е от съществена помощ при постановяването на актовете на Съда на Европейския съюз, то само посочва възможно разрешение, без да обвързва Съда при произнасянето му.
- 15 С оглед на всичко гореизложено запитващата юрисдикция счита, че в съответствие с разпоредбите на член 267 ДФЕС до Съда на Европейския съюз следва да се отправи следният преюдициален въпрос:

„Като се има предвид член 8, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1370/2007, откога започва да тече посоченият в него максимален тридесетгодишен срок на договорите: а) от момента на възлагане или финализиране на договора, б) от момента на влизане в сила на споменатата разпоредба, в) от деня, следващ изтичането на преходния период по член 8, параграф 2 от Регламента (3 декември 2019 г.), или г) от друга дата, посочена от Съда на Европейския съюз?“