

ЕЛЕМЕНТ НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УСЛУГИ ОТ
ОБЩ ИКОНОМИЧЕСКИ ИНТЕРЕС

Гинка Валериева

STADE AID ELEMENT IN COMPENSATION OF SERVICES OF GENERAL
ECONOMIC INTEREST

Ginka Valerieva

Abstract: *The article concerns the problems relating to services of general economic interest (SGEI), in particular State aid element in compensation for their implementation. Clarifies the concept of SGEI, focusing on cases where the compensation constitutes State aid. Attention is paid to the legal framework within which fall above activities. Are considered prerequisites if there are compensations for SGEI are not considered state aid. In the article is clarified the basic legal requirements that must be met for the provision of SGEI primary role being that the act of entrustment. Attention is paid to the European practice regarding SGEI and the place of the citizen of the Union (service address) in the relationship between the state and the contractor of the SGEI, and the possibility of civil entities to require public authorities to provide services that have the quality of such general interest.*

Key words: *State aid, services of general economic interest, social services of general interest, general interest, act of entrustment*

Когато става въпрос за държавни помощи, дискуссионните теми са много. Реформите, заложени в рамките на правния институт, предвиждат и създаване на легални дефиниции за някои понятия¹ в областта на публичното подпомагане. Като динамично развиваща се материя, основана и на конкретни социално-икономически условия, все още съществуват празнини относно точното дефиниране на определен кръг правоотношения, които се пораждаат, развиват се и се погасяват, нормирани от правото в областта на публичното подпомагане.

Особен интерес представляват въпросите, свързани с предоставянето на държавна помощ под формата на компенсация за услуги от общ

икономически интерес (УОИИ). За да успеем да изясним понятието УОИИ е необходимо първо да обърнем внимание на родовото понятие, а именно услуга от общ интерес (УОИ). Това е услуга, която държавни органи класифицират като такава от общ интерес и е обект на специфични задължения за обществена услуга. Тези услуги също така са идентифицирани като съществено важни за европейския модел на общество, върху който е изграден Съюзът. Европейските общества се ангажират с услугите от общ интерес, защото те задоволяват основни потребности. От своя страна УОИИ са вид УОИ, наред със социалните услуги от общ интерес (СУОИ)². Терминът “услуги от общ икономически интерес” се използ-

¹ Например новата дефиниция за малки и средни предприятия.

² Социални услуги от общ интерес могат да бъдат групирани в два основни вида услуги, функциите и организацията на които може силно да варират в рамките на ЕС: От една страна, схемите за задължително и допълнително социално осигуряване и, от друга страна, други услуги, предоставяни директно на лицето, които играят превантивна и социално сплотяваща роля, като услуги за социално подпомагане, услуги за заетост и

ва в Европейския съюз (ЕС), за да описва безброй услуги, традиционно осигурени от държавни и/или публични и частни организации, които се доставят в рамките на територията на всяка държава-членка за използването им от частни лица, държавни органи и търговски дружества.³ В рамките на европейското законодателство и съдебната практика се твърди, че терминът често обхваща и е взаимозаменяем с други такива, като “услуги от общ интерес”, “универсална услуга “и” обществена услуга”. Терминът се отнася до услуги от икономически характер, които държавата членка би трябвало да предоставя на потребителите с оглед на специфичните ѝ задължения за осигуряване на обществени услуги, по силата на критерий за общ интерес. Понятието може да бъде определено и като предоставянето на “икономически услуги, които са от общ интерес”.⁴

Услугите от общ икономически интерес включват предоставянето на газ, електричество, обществен транспорт, пощи, разпространение на радио- и телевизионни програми и др. Обикновено такива услуги не се предоставят от пазара или не в такава степен, която се изисква от държавата, и са в обществен, а не в частен интерес, поради което държавата е възложила изпълнението им на съответни предприятия и ги компенсира за това (напр. когато осигуряването на обществен транспорт за високопланински райони или рядко населени места не е икономически изгодно за предприятието превозвач).

Разглеждането на въпросите, свързани с УОИИ, включва първо изясняването на самото понятие „услуга от общ икономически интерес”. Понятието УОИИ се използва в член 14 и член 106, § 2 от Договора за функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС), както и в Протокол № 26 към ДФЕС, но за него не е дадено определение в ДФЕС или във вторичното законодателство. В

своята Рамка за качеството Комисията декларира, че **УОИИ са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на обективното качество, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп.** Това определение включва в себе си обективни критерии, които трябва да са налице, за да говорим за УОИИ.

На първо място, анализирайки понятието, става ясно, че дейността трябва да притежава определено качество, а именно да бъде икономическа. Всяка дейност, която се изразява в предлагането на стоки и/или услуги на даден пазар, е икономическа дейност по смисъла на правилата за конкуренцията.⁵

Въпросът, който възниква тук, е дали дадена неикономическа дейност може да бъде разглеждана като УОИИ. Считаме, че отговорът трябва да бъде отрицателен. Доказателство за това откриваме при разглеждането на социалните услуги от общ интерес (СУОИ). За понятието СУОИ не е дадено определение нито в ДФЕС, нито във вторичното законодателство на ЕС. В съобщението „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз”⁶, освен здравните услуги, са определени две основни групи СУОИ:

- задължителни и допълнителни схеми за социална сигурност, уредени по различни начини (взаимни и професионални организации) и покриващи основните рискове в живота, като например свързаните със здравето, стареенето, трудовите злополуки, безработицата, пенсионирането и инвалидността;
- други основни услуги, предоставяни пряко на хората. Тези услуги, които изпълняват преван-

обучение, социално настаняване, грижи за децата или дългосрочни грижи. Тези услуги играят жизненоважна роля в нашите общества, като допринасят в голяма степен за изпълнението на основните цели на ЕС, като например социално, икономическо и териториално сближаване, високо ниво на заетост, социално включване и икономически растеж. Социалните услуги от общ интерес са специфична част от услугите от общ интерес

³ Szyszczak, E. The regulation of the state in the competitive markets in the EU.

⁴ Szyszczak, E. Пак там.

⁵ Примери за дейности, счети за икономически в решения на Комисията и решения на Съда: дейността по осигуряване на заетост, упражнявана от публичните служби по заетостта; незадължителните застрахователни режими, които функционират на принципа на капитализацията, дори когато се управляват от организации с нестопанска цел; услугите за спешен медицински транспорт и превоз на пациенти; услуги като извършването на митнически формалности, свързани най-вече с внос, износ и транзит на стоки, както и други допълнителни услуги като услугите с паричен, търговски и данъчен характер, които митническите спедитори предлагат, поемайки съответните финансови рискове; оказването на съдействие на служители и работодатели от юридически лица, създадени от работодатели или синдикати и разрешени от държавата

тивна роля и спомагат за социалното сближаване, се изразяват в предоставяне на персонализирано съдействие с цел улесняване на социалното общаване и защитата на основните права. На първо място, те включват съдействието за преодоляване на лични затруднения или кризи (като задължнялост, безработица, наркотична зависимост или разпадане на семейството). Второ, те включват дейностите, с които се цели да се гарантира, че засегнатите лица притежават необходимите способности за пълното им приобщаване в обществото (рехабилитация, езиково обучение за имигрантите) и по-специално на пазара на труда (обучение, повторно включване на пазара на труда). Тези услуги допълват и подкрепят ролята на семейството в грижите, които се предоставят по-специално на най-младите и на най-възрастните. На трето място, тези услуги включват дейностите за интегриране на хората с трайни здравословни проблеми или увреждания. Четвърто, тук попада и социалното настаняване, чрез което се осигуряват жилища на лица или групи лица в неравностойно социално положение. Някои услуги очевидно могат да обхващат всяко едно от тези четири измерения.

Освен това в Съобщението „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент”⁷ се подчертават целите и организационните принципи, които характеризират СУОИ. Както е видно, СУОИ могат да бъдат с икономически и с неикономически характер в зависимост от въпросната дейност. Фактът, че въпросната дейност е наречена „социална”, сам по себе си не е достатъчен⁸, за да се избегне квалифицирането като „икономическа дейност” по смисъла на съдебната практика на Съда. Социалните услуги от икономическо естество са УОИИ. Следователно, задължително е дадена дейност да бъде икономическа по своя характер, за да може да бъде разглеждана като УОИИ при наличие на останалите категоризиращи белези.

На второ място, в определяне на понятието стои насочеността на икономическата дейност с оглед на нейния резултат, а именно необходимост-

та дейността да бъде осъществявана в обществена полза, при това в полза на цялото общество. С други думи, тук изискването е съществуването на конкретен резултат, насочен да задоволява общи за цялото общество интереси, да отговаря на общностните нужди, разбирани в най-широк аспект на това понятие.

На трето място е фактът, че без публична подкрепа, дейността изобщо не би била осъществена или би била осъществена при различни условия. Публичното подпомагане се явява основен фактор, от наличието на който зависи самото съществуване на дейността.

Считаме, че трите условия трябва да са налице кумулативно, а липсата на някое от тях не би могло да квалифицира дадена дейност като УОИИ и съответно да се подчинява на особените правила, свързани с този особен вид икономически дейности.

На свой ред Съдът установява, че УОИИ са услуги със специални характеристики в сравнение с други икономически дейности⁹. Това понятие може да включва различни ситуации и наименования в зависимост от държавите членки и правото на ЕС не поражда задължение дадена задача или услуга да бъде официално наречена „услуга от общ икономически интерес”, освен когато таква задължение е посочено в законодателството на Съюза (напр. универсалната услуга в пощенския и далекосъобщителния сектор). Ако съдържанието на една УОИИ – т.е. задължения за обществени услуги – е ясно определено, не е необходимо въпросната услуга да носи наименованието „УОИИ”.

Логично се поставя въпросът разполагат ли държавите членки със свобода при определянето на УОИИ и в какви граници? Както е обяснено в Съобщението на Комисията за прилагане на правилата на Европейския Съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на УОИИ (Съобщението)¹⁰, публичните органи в държавите членки на национално, регионално или местно ниво, според разпределението на компетенциите между тях в националното право разполагат със значителна свобода при определянето

⁶ COM(2006) 177 окончателен, 26 април 2006 г.

⁷ COM(2007) 725 окончателен, 20 ноември 2007 г.

⁸ Съединени дела от C-180/98 до C-184/98, Pavlov, Recueil 2000 г., с. I-6451, точка 118; дело C218/00, INAIL, Recueil 2002 г., с. I-691, точка 37 и дело C-355/00, Freskot, Recueil 2003 г., с. I5263.

⁹ Дело C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Recueil 1991 г., с. I-5889, точка 27; дело C242/95, *GT-Link A/S*, Recueil 1997 г., с. I-4449, точка 53 и дело C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Recueil 1998 г., с. I-3949, точка 45.

¹⁰ 2012/C8/02, т.46 от Съобщението

на УОИИ¹¹. Единствените ограничения са наложени от правото на ЕС и свързаните с явна грешка в преценката. Приложното поле и организацията на УОИИ в отделните държави членки се различават значително в зависимост от техните исторически и културни традиции по отношение на намесата от страна на държавата. Поради това съществува голямо разнообразие от УОИИ и разликите могат да се отнасят до нуждите и предпочитанията на потребителите вследствие на различното географско, социално и културно положение. По тази причина вземането на решение относно естеството и приложното поле на дадена услуга от общ интерес е задача главно на публичните органи на национално, регионално или местно равнище. В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност ЕС се намесва само, когато е необходимо и в рамките на предоставените му поДФЕС компетенции. Действията му са съобразени с различните положения в държавите членки и ролята, поверени на националните, регионалните и местните органи, за да се осигури благополучието на гражданите им и да се насърчи социалното сближаване, като същевременно се гарантира демократичният избор, например по отношение на качеството на услугите. Следователно не Комисията е тази, която трябва да предостави списък с критерии за определяне на конкретна услуга като услуга от общ интерес. Публичните органи в държавите членки са тези, които трябва да определят дали една услуга е от общ интерес. Трябва да се има предвид обаче, че в законодателството на ЕС съществуват и ограничения относно свободата на държавите членки да определят УОИИ. В секторите, които са хармонизирани на равнище ЕС¹² и в които са взети предвид целите от общ интерес¹³, свободата на действие, с която разполагат държавите членки, не може да противоречи на правилата за тази хармонизация. Освен това свободата на дей-

ствие, с която разполагат държавите членки, винаги подлежи на контрол за явна грешка. Съдебната практика на Съда и практиката на Комисията за вземане на решения дават няколко примера за явна грешка: пристанищните операции, т.е. товаро-разтоварните дейности, прехвърлянето, складирането и преместването на стоки или всякакво оборудване в националните пристанища не са непременно услуги от общ икономически интерес; широколентовите услуги, от които се възползват единствено бизнес паркове, но не и населението като цяло. Друг пример са и дейностите, изразяващи се в реклама, електронна търговия, използване на телефонни номера със специална тарифа в игри с награди, спонсориране или мърчандайзинг, като включването им в обсега на публичните аудиовизуални услуги е явна грешка в преценката.

След като изяснихме основните характеристики на понятието УОИИ, следва да се спрем на правилата за държавните помощи, доколкото те са приложими по отношение на УОИИ. Пакетът от мерки за държавна помощ за УОИИ се състои от четири инструмента, които се прилагат за всички органи (национални, регионални, местни), отпускащи компенсация за предоставяне на УОИИ.

В Съобщението е направен изчерпателен практически преглед на понятията от областта на държавната помощ в ЕС, които имат отношение към УОИИ, и се дават събрани в един документ обяснения на ключови аспекти. В него е обобщена най-важната съдебна практика на съдилищата на ЕС и практиката на Комисията за вземане на решения. Целта му е прилагането на правилата за държавната помощ да стане по-лесно за националните, регионалните и местните органи, както и за доставчиците на обществени услуги. Комисията осигурява възможно най-голяма яснота по ключови понятия, като например икономическа дейност, ефект върху търговията или УОИИ,

¹¹ Дело T-17/02, Fred Olsen, Recueil 2005 г., стр. II-2031, точка 216; дело T-289/03, BUPA и др. срещу Комисията, Сборник 2008 г., стр. II-81, точки 166–169; дело T-309/04, TV2, Сборник 2008 г., с. II-2935, точка 113 и сл.

¹² Например телекомуникациите, както и секторите на пощенските и енергийните услуги са хармонизирани на равнище ЕС; вж. Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), ОВ L 108, 24.4.2002 г., с. 51 (изменена с Директива 2009/136/ЕО, ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 11), Директива 97/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, ОВ L 15, 21.1.1998 г., с. 14 (изменена с Директива 2002/39/ЕО, ОВ L 176, 5.7.2002 г., с. 21 и Директива 2008/06/ЕО, ОВ L 52, 27.2.2008 г., с. 3), Директива 2009/72/ЕО на Парламента и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, ОВ L 211, 14.8.2009, с. 55.

¹³ Дело C-206/98, Комисията срещу Белгия, Recueil 2000 г., с. I-3509, точка 45.

както и относно връзката между правилата за държавната помощ и правилата за обществените поръчки.

В Регламента за минималната помощ в полза на УОИИ се предвижда компенсацията за УОИИ, не надвишаваща 500 000 EUR за период от три данъчни години да не подлежи на контрола за наличие на държавна помощ. Това е така, защото сумата е толкова малка, че не може да се разглежда като оказваща въздействие върху трансграничната търговия и конкуренцията. Тъй като мерките не се считат за държавна помощ, не съществува задължение Комисията да бъде предварително уведомена за тях.

С преработеното Решение относно прилагането на член 106, § 2 ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес¹⁴ (Решението) държавите членки се освобождават от задължението да уведомяват Комисията за компенсация за обществена услуга, ако са изпълнени условията за съвместимост, предвидени в него.

В преработената Рамка¹⁵ се определят правилата за оценка на компенсацията за УОИИ, която представлява държавна помощ и която не е освободена с Решението от задължението за уведомяване. Комисията трябва да бъде уведомена за тези случаи и те могат да бъдат обявени за съвместими, ако отговарят на критериите, посочени в Рамката.

Какви са разликите между Решението и Рамката? В двата текста се посочва при какви условия компенсациите за обществени услуги, които представляват държавна помощ, са съвместими с ДФЕС. Основната разлика се изразява във факта, че Комисията не трябва да бъде уведомявана за компенсациите за обществени услуги, обхванати от Решението. Когато критериите от Решението са изпълнени, въпросната държава членка може незабавно да отпусне компенсацията. Когато обаче условията, определени в Решението, не са изпълнени, компенсацията попада в приложното поле на Рамката. Това означава, че Комисията трябва да бъде предварително уве-

домена за нея, така че да може да провери дали въпросната държавна помощ е съвместима с ДФЕС. Освен това, като се има предвид, че в приложното поле на Рамката обикновено попадат значими случаи, които потенциално могат да създадат по-съществени нарушения на конкуренцията, условията за съвместимост обикновено са по-строги, отколкото съгласно Решението.

Съгласно член 107, §1 ДФЕС държавните помощи са несъвместими с ДФЕС освен при предвидените в самия Договор изключения. Това означава, че държавните помощи могат да бъдат предоставени само по изключение при случаите и условията, предвидени в член 107, § 2 и 3 и член 106, § 2 ДФЕС. Следователно предприятията не разполагат с право на държавна помощ. С пакета за УОИИ не се въвежда право на предприятията да получават помощ под формата на компенсация за обществени услуги, но в него се определят условията за съвместимост на тези помощи, когато публичните органи на държавите членки решат да организират и финансират УОИИ чрез държавна помощ. Правилата за държавната помощ се прилагат единствено спрямо „предприятията“. Това понятие обхваща всеки субект, който упражнява икономическа дейност, независимо от правния му статут или от начина, по който се финансира – по-специално без значение е дали субектът е създаден, за да генерира печалби, или не (точка 9 от Съобщението).

Разгледаната по-горе правна рамка, включваща Съобщението, Решението, Регламента очертава два основни режима, свързани с правилата на държавните помощи по отношение на УОИИ.

Първата възможност се базира на решението по случая Алтмарк¹⁶. Съдът на ЕС поставя условията, на които следва да отговаря компенсацията за услуга от обществен интерес, за да **не се счита за държавна помощ въобще**. Това означава, че дадена компенсация за УОИИ няма да бъде квалифицирана като публично подпомагане и правилата, уредени в правната рамка няма да бъдат приложими изобщо. При наличие на определени условия, компенсацията не се счита за държавна помощ, което изключва от своя

¹⁴ Решение на Комисията от 20.12.2011г. относно прилагането на чл. 106; § 2 ДФЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (нофицирано под номер С(2011) 9380)

¹⁵ Рамка на ЕС за държавната помощ под формата на компенсация за обществени услуги, ОВ С 8 от 11.01.2012г.

¹⁶ Решение по дело C-280/00 Altmark trans GmbH judgment of 24 July 2003

страна възможността, а и необходимостта от изследването на съвместимостта ѝ, т.к. тя аргументно се счита за допустима, при положение че не представлява публично подпомагане. Тези условия са:

а) на предприятието получател да е възложено ясно формулирано задължение за извършване на услуга от обществен интерес (чрез нормативен акт, индивидуален административен акт или договор);

б) параметрите, на базата на които е изчислена компенсацията, трябва да са установени предварително по обективен и прозрачен начин, за да не се допусне предоставяне на икономическо предимство на предприятието получател, което да го постави в по-благоприятно положение спрямо конкурентните предприятия;

в) компенсацията не може да надвишава необходимото за покриването на всички или на част от разходите, понесени при изпълнение на задължението за услуга от обществен интерес, като се отчитат съответните постъпления и разумна печалба;

г) когато предприятието, на което е възложено да предоставя услуга от обществен интерес, не е било определено чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, размерът на необходимата компенсация се определя на основата на анализ на разходите, които едно типично, добре ръководено и осигурено с необходимото оборудване за изпълнение на изискванията за предоставяне на услугата от обществен интерес, предприятие би направило при изпълнение на задълженията, като се отчитат съответните приходи и една разумна печалба във връзка с изпълнението на задълженията.

Друга възможност компенсацията да не представлява държавна помощ, е хипотезата на държавна помощ съгласно регламентите de minimis. Каква е разликата между Регламента de minimis за УОИИ и Общия регламент de minimis? Общият Регламент за минималната помощ (de minimis) (Регламент 1998/2006) гласи, че мерките за помощ, не надвишаващи 200 000 EUR на предприятие за период от три данъчни години, не попадат в понятието „помощ“ (член 107, § 1 ДФЕС), т.к. се приема, че те не засягат търговията между държавите членки и/или не нарушават или не заплашват да нарушат конкуренцията. Този регламент се прилага независимо от целта, за която се отпуска помощта, при условие че са изпълнени неговите изисквания.

В Регламента de minimis за УОИИ се предвижда по-висок праг (500 000 EUR на предприятие

за период от три данъчни години) по отношение на помощта, отпусната за предоставянето на УОИИ. Регламентът de minimis за УОИИ се основава на принципа, че за мерките, свързани с предоставяне на УОИИ, е оправдан по-висок праг, т.к. поне част от сумата се отпуска като компенсация за допълнителните разходи, свързани с предоставянето на УОИИ. Поради това потенциалното предимство за доставчика на УОИИ е по-малко от размера на действително отпуснатата компенсация, докато съгласно Общия регламент de minimis предимството от същата сума ще бъде по-голямо. Следователно таванът, до който няма въздействие върху конкуренцията и търговията между държавите членки, е по-висок за компенсация за УОИИ.

Логично се поставя въпросът какво е предимството да се използва Регламентът de minimis за УОИИ в сравнение с Решението? В Регламента de minimis за УОИИ се съдържат опростявания в два основни аспекта. Първо, условията по отношение както на възлагането, така и на акта за възлагане са по-леки. Регламентът de minimis за УОИИ се прилага само за помощта, отпусната за предоставянето на УОИИ. Следователно на предприятието бенефициер трябва да бъде възложена конкретна УОИИ. В акта за възлагане не трябва да се съдържа цялата информация, която се изисква съгласно Решението за УОИИ и Рамката за УОИИ, но от съображения за правна сигурност той трябва да бъде в писмена форма и чрез него предприятието трябва да бъде информирано относно УОИИ, за която се предоставя компенсация. Второ, по Регламента de minimis за УОИИ не се изисква проверка на разходите, направени при предоставянето на услугата, и следователно не е необходима проверка за свръхкомпенсация.

Ако не са спазени разгледаните по-горе условия, компенсацията за услуга от обществен интерес представлява държавна помощ. При наличие на тази хипотеза навлизаме в приложното поле на правната рамка, спомената по-горе, и съответно това се явява вторият възможен режим за регулиране на материята относно УОИИ, а именно компенсацията **представлява държавна помощ** и се подчинява на правилата за нея. Възможностите за развитие на правоотношението оттук нататък са няколко, но всички са свързани с необходимостта от преценка за съвместимостта на подпомагането с принципите на вътрешния пазар.

1. Възможно е да се окаже, че подпомагането е несъвместимо и в този случай компенсацията за УОИИ не бива да се осъществява.

2. Възможно е подпомагането да бъде съвместимо и в условията на тази хипотеза възможностите са две:

2.1. Първата е случаят, когато компенсацията за предприятия, които извършват услуги от общ интерес, се счита за съвместима с вътрешния пазар и е освободена от задължението за уведомяване. С други думи, тук попадат случаите, попадащи в приложното поле на Решението. Решението се прилага:

- за компенсацията за обществена услуга не надвишаваща 15 млн. EUR¹⁷ на годишна база, предоставена за УОИИ в областите, различни от транспорта и транспортната инфраструктура;

- за компенсацията за обществена услуга, отпусната на болници, предоставящи медицински грижи, включително, ако се прилага, спешна медицинска помощ, независимо от сумата;

- за компенсацията за обществена услуга за предоставянето на УОИИ с цел посрещане на социални нужди в областта на здравеопазването и дългосрочните грижи, грижите за децата, достъпа до пазара на труда и реинтегрирането в него, социалното жилищно настаняване и грижите за уязвимите групи и социалното им приобщаване, независимо от сумата;

- в областта на транспорта – само за предоставените в съответствие с правилата в сектора компенсации за обществени услуги за въздушни или морски връзки с острови, за които годишният трафик не надвишава 300 000 пътници. Решението се прилага и за компенсациите за обществени услуги за летища и пристанища, за които средният годишен трафик през двете финансови години, предшестващи годината на възлагане на УОИИ, не надвишава 200 000 пътници за летищата и 300 000 пътници за пристанищата.

2.2. Втората възможност регулира хипотезите, които са извън обхвата на Решението и попадат в този на Рамката, с други думи, когато условията, определени в Решението, не са изпълнени, компенсацията попада в приложното поле на Рамката и това означава, че Комисията трябва да бъде предварително уведомена за нея, така че да може да провери дали въпросната държавна помощ е съвместима с ДФЕС.

Условията за съвместимост са: 1. Действителни УОИИ 2. Акт за възлагане 3. Продължителност на периода на възлагане 4. Спазване на Директивата за прозрачността 5. Спазване на

правилата на ЕС за обществените поръчки 6. Липса на дискриминация 7. Контрол за наличие на свръхкомпенсация, основан на ex ante многогодишен подход, стимули за ефективност и методология на нетните избегнати разходи 8. Увеличена прозрачност 9. Възможни допълнителни изисквания към помощи с особено силен ефект върху конкуренцията.

От гледна точка на административното право, интерес представлява т.нар. акт за възлагане. Каква е целта на „акта за възлагане“? Какъв вид правен акт представлява той?

Акт за възлагане (вж. точка 51 и сл. от Съобщението) е актът, с който предоставянето на УОИИ се възлага на съответното предприятие и в който се посочват естеството на задачата, както и обхватът на УОИИ и общите условия за функционирането им. За да се определят задълженията на предприятието и на държавата, е необходим акт за възлагане на обществени услуги. При липса на такъв акт специфичната задача на предприятието е неизвестна и не може да бъде определена подходяща компенсация. За възлагане по смисъла на член 106, § 2 ДФЕС и по смисъла на решението по делото Altmark се изисква само актът за възлагане да приеме формата на един или повече актове с правно обвързваща сила съгласно националното законодателство. Конкретната форма на акта (или актовете) може да бъде определена от всяка държава членка, наред с другото, в зависимост от нейната политическа и/или административна организация. С други думи европейският законодател предоставя достатъчно свобода и широки възможности за действие в тази материя на националните органи. Именно националните органи притежават компетентност да издават актове с правнообвързваща сила по националното право. Освен това точно тези органи могат най-правилно да преценят какъв вид ще е актът за възлагане с оглед компетентостта им, конкретната ситуация и обществените нужди, чието задоволяване се цели с извършването на конкретни УОИИ. Съгласно разпоредбите на административното право всеки публичен орган на местно, регионално или централно равнище се нуждае от правно основание, за да определи УОИИ и да я финансира. Следователно понятието „акт за възлагане“ в широк смисъл може да съответства на правното основание, което съответният публичен орган избира по свое усмотрение

¹⁷ Прагът за размера на компенсацията, посочен в член 2, параграф 1, буква а) от Решението, е 15 млн. EUR бруто (т.е. без приспадане на данъци).

за всеки отделен случай. От момента на издаване на акта за възлагане възникват правата и задълженията на страните в правоотношението относно изпълнението на определени УОИИ. Този акт създава правата и задълженията и то занапред, което дава основание да бъде възприеман като конститутивен.¹⁸

Държавите-членки имат свободата да решават кои УОИИ, те желаят да насърчават. В някои държави-членки някои УОИИ, вече не съществуват, а се създават нови, което показва, че на национално и европейско ниво концепцията е динамичен процес, който продължава да се развива. Следователно съвсем логично е вътрешните органи да притежават дискреционна власт и по отношение на определянето на вида на акта за възлагане.

Ето защо не съществува „стандартен“ акт за възлагане – актът зависи както от публичния орган, който възлага услугата, така и от въпросната дейност. Не е необходимо наименованието на този акт да е „акт за възлагане“. Не е необходимо също държавите членки да създават специфична нормативна уредба за приемането на актове, наречени „актове за възлагане“.

Следва да се отбележи, че съгласно правилата за държавната помощ изискванията за акта за възлагане са по-скоро прости: това не изключва възможността органите на държавите членки да добавят повече подробности в акта за възлагане, например изисквания за качество. Някои елементи трябва обаче да бъдат уточнени в акта за възлагане, например съдържанието и продължителността на задължението, параметрите за изчисляване, контролиране и преразглеждане на компенсацията и мерките за избягване и възста-

новяване на свръхкомпенсации. Когато държавната помощ за УОИИ е отпусната съгласно Решението или Рамката, изискванията за акта за възлагане са изрично и подробно посочени съответно в чл. 4 и т. 16 (т.е. предприятието и при необходимост – съответната територия; естеството на изключителните права, дадени на предприятието от предоставящия орган; описание на механизмите за компенсиране; позоваване на Решението). Като примери за акт за възлагане могат да се посочат:

- договор за концесия¹⁹ и обществена поръчка за услуга;
- министерски договори за планиране²⁰;
- министерски инструкции²¹;
- закони²² и нормативни актове²³.
- годишни и многогодишни договори за изпълнение²⁴.
- законодателни постановления²⁵ и всякакъв вид регулаторни решения, както и общински решения или актове.

Във връзка с посочените по-горе видове актове за възлагане се поставя въпросът може ли да се приеме, че актове като одобрение или разрешение, издадени от публичен орган в полза на доставчик на услуги, с което му се разрешава да предоставя някои услуги попада в обхвата на понятието акт за възлагане. Считаме, че подобни актове не представляват актове за възлагане, т.к. с тях не се въвежда задължение за оператора да предоставя въпросните услуги, а му се позволява да упражнява икономическа дейност, като предлага на пазара някои услуги. Пример за това може да бъде разрешение, дадено на оператор, да открие заведение за деца или център за възрастни хора само въз основа на факта, че операторът

¹⁸ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012, с. 163.

¹⁹ Решение на Комисията по дело N 562/2005 – Италия – Удължаване на срока на концесията на Societa Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMN), ОВ С 90, 25.4.2007 г.,

²⁰ Решение на Комисията по дело N 51/2006 – Италия – Обезщетение от държавата членка за универсалната пощенска услуга 2000—2005 г., ОВ С 291, 30.11.2006 г., ;

²¹ Решение на Комисията по дело N 166/05 – Обединено кралство – Държавна помощ в полза на Post Office Limited за финансиране на мрежата в селските райони, ОВ С 141, 16.6.2006

²² Решение на Първоинстанционния съд по дело T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) и други срещу Комисията, Сборник 2008 г., стр. II-741, точки 182 и 183. Решение на Комисията по дело NN 8/2007 – Испания – Финансиране на мерките за съкращаване на работната ръка в RTVE, ОВ С 109, 15.5.2007 г.

²³ Решение на Комисията по дело N 395/05 – Ирландия – Гаранции по заеми за схеми за социална инфраструктура, финансирани от Housing Finance Agency (HFA), ОВ С 77, 5.4.2007 г.,

²⁴ Решение на Комисията по дело C 24/2005 – Франция – Laboratoire national de metrologie et d'essais, ОВ L 95, 5.4.2007 г., с. 25.

²⁵ Решение на Съда на ЕО (трети състав) по дело C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Recueil 2006 г., с. I-2941.

отговаря на правилата за общественото здраве, за безопасността и за качеството. Тези актове са свързани с предоставянето на УОИИ, но предхождат самото ѝ осъществяване, предхождат акта за възлагане. Те биха могли да бъдат наречени подготвителни или помощни, т.к. създават възможност за оператора на обществени услуги реално да ги осъществява в един бъдещ момент.

В случай на съфинансиране на УОИИ от няколко публични органа всеки един от тях ли трябва да приеме собствен акт за възлагане, или, когато предоставя компенсацията, може да се позове на акта за възлагане, издаден от „водещия“ УОИИ орган? От гледна точка на правилата за държавните помощи не съществува типов акт за възлагане. Този акт трябва да бъде адаптиран към националното право на съответната държава членка, въз основа на което се въвежда задължение за избрания доставчик да предостави съответната услуга. Поради това въпросът дали даден акт за възлагане по смисъла на пакета за УОИИ, приет от „водещ“ публичен орган, например регионален орган, важи и за други органи (например община или друг регион), се урежда от националното право. Като примери за актове, които биха могли да представляват „акт за възлагане“ по смисъла на пакета за УОИИ в случай на съфинансиране на СУОИ/УОИИ от няколко публични органа, могат да се посочат: акт, издаден от регионален орган и одобрен след това чрез решение на общински съвет; решението за одобрение може да представлява и акт за възлагане от страна на съответната община; акт за възлагане, издаден и одобрен съвместно от регионален, областен орган и община или от две общини и органи на два региона за дадена УОИИ, която да се предоставя от един или няколко конкретни доставчици.

По общо правило, след като условията, посочени в чл. 52 от Съобщението, бъдат определени в акт за възлагане, избраната форма на правния акт, както и броят на участващите публични органи не влияят на естеството му на акт за възлагане по смисъла на пакета за УОИИ.

В случай че публичен орган желае да възложи няколко УОИИ на един или повече доставчици на услуги, не е необходимо да приеме няколко акта, съответстващи на всяка УОИИ. При все това в акта за възлагане трябва да бъдат посоче-

ни естеството, продължителността и другите необходими подробности относно всяко задължение за обществени услуги, наложено от публичния орган на всеки оператор. Не е необходимо да се определя всяка конкретна услуга, ако съдържанието и обхватът на всяка УОИИ са достатъчно точни.

В акта за възлагане не е необходимо да се определя всяка конкретна дейност във връзка с предоставянето на УОИИ. Когато не е възможно съответните услуги да бъдат определени по-точно, могат да бъдат приети по-общо определения за задачата за обществена услуга, ако обхватът на задачата е ясно определен. Колкото по-точно възложената задача е определена в акта за възлагане, толкова по-високо е равнището на гарантаност на законосъобразността на изпълнението ѝ.

Безспорно е твърдението, че всеки гражданин на Съюза трябва да притежава равни права на достъп до УОИИ и по-специално до благата, които те създават в отговор на обществените потребности. Намесата на равнище ЕС за определяне на стандарти за УОИИ, заедно с идеите на универсален достъп за тези услуги повдига един важен въпрос: кой е отговорен, ако тези задължения и стандарти не са спазени? Съществува идеята, че средства за защита могат да бъдат на разположение на гражданите, за да бъдат използвани при непредоставяне на традиционни обществени услуги в съответствие със стандартите на правото на Съюза. Фактическото реализиране на средствата за защита обаче създава проблеми както въз основа на общностното и националното право на потребителите и договорното право, така и по отношение приложението на публичното право в частта, която урежда отговорността на държавата. Европейското право е установило общ принцип, че националното право трябва да осигурява ефективни средства за правна защита, които са задължаващи чрез възможността за съдебен надзор.²⁶ Държавата е тази, която е длъжна да осигури правна рамка, която дава възможност за ефективно приложение на механизмите за контрол, държавата е тази, която е длъжна да осигури на физически лица възможност да упражняват правата си срещу доставчика на услуги и да получават ефективни средства за защита. Но само дотам ли се простира отговор-

²⁶ W van Gerven, 'Bridging the Gap Between Community and National Laws: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?' (1995) 32 CMLRev 679, 679 ff and 'Of Rights, Remedies and Procedures' (2000) 37 CMLRev 501.

ността на държавата? Възможно ли е държавата да бъде отговорна за неизпълнение на свое задължение, когато това неизпълнение пречатства възможността за предоставяне на УОИИ? Може ли например държавата може да бъде виновна за неизпълнение на задължението да се създаде инфраструктура, необходима за поддържане на УОИИ в задоволително ниво? Считаме, че в посочения пример не е задължително да се осигури инфраструктура за УОИ, но трябва да се гарантира, че такава съществува и може да бъде използвана. Това може да включва финансова подкрепа за частните доставчици на услуги и субсидиране. Става ясно, че държавата трябва да се включва активно в осигуряването на възможности за осъществяване на УОИИ, като отделния потребител, гражданин на Съюза трябва да разполага с правни механизми, които да използва, за да изисква от публичните органи поведение, което да доведе до осигуряване на услуги от общ интерес.

Освен това, държавата може да бъде солидарно отговорна и с недържавен доставчик на услуги, ако са изпълнени определени условия, по силата на които УОИИ не отговарят на очакванията на правото на ЕС. Съдът постановява условията за отговорността на държавата²⁷ по следния начин: 1. нарушената правна норма трябва да бъде предназначена за предоставяне на права на частноправните субекти, 2. нарушението на закона трябва да бъде достатъчно сериозно; и 3. трябва да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението на държавата и загубата и/или вреди, претърпени от физическото лице, което притежава правен интерес.²⁸

Още Договорът от Рим, предоставя място за УОИИ и осигурява възможност за изключването им от правилата на вътрешния пазар и конкуренция, доколкото това е необходимо, за да се даде възможност на предприятието, отговарящо за тези услуги, да изпълни своите задачи (член 86, параграф 2 от Договора за създаване на Европейската общност), както и въз основа на конкретни аспекти от общ интерес съгласно членове 30 и 46 от Договора за създаване на Европейската общност (свободно движение на стоки и услуги)

и член 81, параграф 3 и член 87 от Договора за създаване на Европейската общност (правила за конкуренцията). Член 16 от Договора за създаване на Европейската общност, изменен с Договора от Амстердам, признава мястото, което УОИИ заемат сред общите ценности, и гласи, че: „Без да се засягат разпоредбите на членове 73, 86 и 87 и като се има предвид мястото на услугите от общ икономически интерес в общите ценности на Съюза, както и тяхната роля за социалното и териториалното единство на Съюза, Общността и държавите-членки, всяка в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на настоящия договор, следят тези услуги да се осъществяват съобразно принципи и условия, които да им позволяват да изпълнят своите задачи.“ Член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз изисква Съюзът да признава и зачита достъпа до УОИИ, за да подпомогне социалното и териториалното единство на Съюза.

Нарастващото въздействие на ЕС върху основните социални институции и регулирането на пазара, както и на нивото на публичните разходи, икономическите, социални и парични политики на държавите-членки, заедно с нарастващите идеи на ЕС за разширяване на понятието за солидарност, е довело до твърдението, че УОИИ, „допринасят за основната структура на обществото на обществата“.²⁹

УОИИ предоставят на потребителите голям избор, по-ниски цени и по-високо качество, те са „предназначени да служат на обществото като цяло и следователно на всички, които живеят в него“³⁰. Но за да се превърне всичко горе казано в действителност, имаме нужда както от силно законодателство, което да гарантира правата на потребителите, така и от добре обучени и информирани потребители, които ще бъдат в състояние да посрещнат и да се справят с новите пазарни тенденции и новата пазарна ситуация правилно и за своя собствена изгода. Когато УОИ, разбира ни в широк смисъл на това понятие, бяха предоставяни от държавни или контролирани от държавата монополи, потребителите имаха по-малко неща, за които да се притесняват. Имаше само

²⁷ Дело C-6 & C-9/90 Francovich and Bonifaci v Italy [1991] ECR I-5537.

²⁸ Виж C Vajda QC, 'Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post Factortame' (2006) 17 EBLR 257.

²⁹ J Vaquero Cruz, 'Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law' in G de Burca (ed), EU Law and the Welfare State In Search of Solidarity (Oxford, OUP, 2005)

³⁰ Съобщение на Европейската комисия относно "Услуги от общ интерес в Европа" (COM 96/443)

един доставчик, едно качество, и една цена. Някой друг решаваше вместо нас. Въпреки че трябваше да се плаща за услуги с много ниско качество, можеше да се направи малко или почти нищо, за да се подобри положението си. В сегашната ситуация на пазара, потребителите трябва да се държат по различен начин. Те трябва да проучват пазара, да провеждат изследвания, да бъдат информирани за различните доставчици, за цените, за достъпността, за географски и икономически ограничения, за качеството, за условията на договорите, за услуги след продажбата, така че да могат да сравняват подобни услуги и да вземат свои собствени решения и да правят избори, които ще бъдат по-изгодни за тях. Това е нова трудност. За промяната на отношението трябва време, образование и обучение и най-важното – желание да се започне промяна. В повечето случаи тя тръгва от отделната личност, отразява се в обществото и чак след това нормативно се скрепява с правни норми.

Европейският парламент счита, че услугите от общ интерес, се основават на принципите на приемственост, солидарност, равен достъп и равно третиране за всички потребители, обща икономическа ефективност, загриженост за дългосрочните нужди, както и управление на невъзобновяеми или редки ресурси. Исторически, УОИИ са предоставени в различни начини и са специфични от гледна точка на културните различия в страните-членки. Те са развиващо се понятие, поспециално като много от традиционните задължения на държавата са либерализирани и приватизирани, и се признава, че някои основни УОИИ, могат да се предоставят от публичните и частните оператори. По същия начин развитието на търговския сектор може да се счита за УОИИ, които трябва да се предоставят на достъпни условия и цени за всички потребители. УОИИ се използват за осигуряване на сближаване и стабилност на обществото и играят важна роля в социалната по-

литика на една държава, като чрез тях се отразява и политическата гледна точка, свързана с обществените ценности и нужди. Различните държави-членки използват различен подход по отношение на регулирането на УОИИ. Например Германия, Испания и Италия, използват административното право за регулиране на тези услуги. Други държави-членки, най-вече Великобритания, отварят пазарите за УОИИ на база либерализация, конкуренция и приватизация, като налагат някои ограничения по отношение на прилагането на правилата на пазара, както и създават нови хибридни форми на финансиране при предоставянето на тези услуги и тяхната доставка. Следователно въпросът за предоставянето и компенсациите за УОИИ е на първо място политически и чак след това – правен въпрос. Такова считаме, че трябва да бъде разбирането и на българските политически и законодателни субекти.

Уредбата на УОИИ може да се разглежда като декларация на нов, модерен ред, създаден в подкрепа и в утвърждаване на социалните цели на определена обществена услуга, предпазвайки я от свободния пазар и конкуренцията. Едно тълкуване, което може да се разбира и в смисъла на засилване регулирането от страна на европейската концепция за УОИИ чрез създаването на задължение за Съюза за подкрепа на услугите от общ интерес извън контекста на чисто конкурентното право.³¹

Развитието на правилата, регулиращи материалната доказват значителната роля, която притежават УОИИ в контекста на принципите за сближаване, социално, политическо единство и икономическа справедливост, за да бъде създадено едно ефективно и пълно общо пространство, в което правилата на вътрешния пазар и правилата на лоялната конкуренция се прилагат към всички икономически дейности без да създават колизия между тях в преследване на общите цели и интереси на отделния гражданин на Съюза.

³¹ M. Ross. Article 16 E.C. and Services of General Interest: From Derogation to Obligation? (2000) 25 ELRev 22.