



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2011  
С(2011) 9404 окончателен

## **СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА**

**за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията,  
предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес**

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2011) 1581 окончателен}  
{SEC(2011) 1582 окончателен}

## 1. ПРЕДМЕТ И ОБХВАТ НА СЪОБЩЕНИЕТО

1. Услугите от общ икономически интерес (УОИИ) стоят в основата на общите ценности на Европейския съюз и играят ключова роля за насърчаването на социалното и териториалното сближаване. ЕС и държавите-членки със съответните си правомощия трябва да следят за това тези услуги да се осъществяват въз основа на принципи и условия, които им дават възможност да изпълняват своите цели.
2. Някои УОИИ могат да бъдат предоставяни от частни предприятия<sup>1</sup> без конкретна финансова подкрепа от органите на държавите-членки. Други услуги могат да бъдат предоставени само ако съответният орган предложи финансова компенсация на доставчика. При липсата на конкретни правила на ЕС държавите-членки са по принцип свободни да определят начина на организация и финансиране на своите УОИИ.
3. Целта на това съобщение е да се изяснят основните понятия, свързани с прилагането на правилата за държавната помощ към компенсацията за обществена услуга<sup>2</sup>. Поради това то е концентрирано върху тези изисквания за държавната помощ, които са най-подходящи за компенсацията за обществена услуга.
4. Заедно с това съобщение Комисията обмисля публикуването на регламент за правилата *de-minimis*, специално предназначен за УОИИ, в който се пояснява, че някои мерки за компенсация не представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от Договора, решение<sup>3</sup>, в което някои видове компенсация за УОИИ, представляващи държавна помощ, се обявяват за съвместими с Договора съгласно член 106, параграф 2 от Договора и се освобождават от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от Договора както и рамка, в която се посочват условията, според които държавната помощ за УОИИ, необхваната от решението, може да бъде обявена за съвместима съгласно член 106, параграф 2 от Договора<sup>4</sup>.
5. Това съобщение не засяга прилагането на други разпоредби на правото на ЕС, и особено на тези, свързани с обществените поръчки, и изискванията, произтичащи от Договора и секторното законодателство на ЕС. Когато публичен орган реши да възложи извършването на услуга на трета страна, той трябва да спазва правото на ЕС за обществените поръчки, произтичащо от членове 49—56 от Договора, директивите на ЕС за обществените поръчки

---

<sup>1</sup> В съответствие с член 345 от Договора, договорите по никакъв начин не засягат разпоредбите в държавите-членки, отнасящи се до системата на собственост върху имущество. Вследствие на това при правилата за конкуренцията предприятията не се дискриминират въз основа на това дали са публична или частна собственост.

<sup>2</sup> Допълнителни насоки могат да се намерят в Ръководство относно прилагането на правилата на Европейския съюз относно държавна помощ, възлагане на обществени поръчки и вътрешния пазар към услуги от общ икономически интерес и по-специално към социални услуги от общ интерес, SEC(2010) 1545 окончателен, 7.12.2010 г.

<sup>3</sup> [Да се вмъкне препратка].

<sup>4</sup> [Да се вмъкне препратка].

(Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги<sup>5</sup> и Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки<sup>6</sup>) и секторните правила<sup>7</sup>. Дори и в случаите, в които директивите за обществените поръчки са изцяло или частично неприложими (напр. за концесиите за услуги и за договорите за услуги, изброени в приложение ПБ към Директива 2004/18/ЕО, включително различни видове социални услуги), възлагането на договорите трябва да отговаря все пак на изискванията от Договора за прозрачност, равно третиране, пропорционалност и взаимно признаване<sup>8</sup>.

6. Освен въпросите, засегнати в това съобщение, в Решение № xxx и в Съобщение на Комисията относно Рамката на ЕС за държавна помощ под формата на компенсации за обществена услуга (2011), Комисията ще отговаря на отделни въпроси, които възникват в контекста на прилагането на правилата за държавните помощи спрямо УОИИ. Наред с другите начини на въпроси ще се отговаря чрез интерактивната информационна служба на Комисията за услугите от общ интерес, която се намира на уебсайта на Комисията<sup>9</sup>.
7. Това съобщение не засяга съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

## 2. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ, СВЪРЗАНИ С ПОНЯТИЕТО ЗА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

### 2.1. Понятия за предприятие и икономическа дейност

8. Въз основа на член 107, параграф 1 от Договора правилата за държавната помощ се прилагат по принцип само когато получателят е „предприятие“. Следователно е основно значение за прилагането на правилата за държавната помощ дали доставчикът на услуга от общ интерес може да се смята за предприятие или не.

#### 2.1.1. Общи принцип.

9. Според постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз предприятията се определят като субекти, извършващи икономическа дейност,

---

<sup>5</sup> ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1.

<sup>6</sup> ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.

<sup>7</sup> Вж. например Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и Съвета от 23 октомври 2007 г. 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, 3.12.2007 г., стр. 1).

<sup>8</sup> Дело C-324/98 *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH срещу Telekom Austria AG* [2000 г.] Recueil, стр. I-10745, точка 60 и тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, които не са или не са изцяло предмет на разпоредбите на директивите за обществените поръчки, ОВ C 179, 1.8.2006 г., стр. 2.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

независимо от правния им статут и начина им на финансиране<sup>10</sup>. Следователно определянето на даден субект като предприятие зависи изцяло от естеството на дейностите му. Този общ принцип води до три важни следствия:

Първо, статутът на субекта по националното право няма решаващо значение. Например субект, определен като асоциация или спортен клуб по националното право, може въпреки това да се смята за предприятие по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Единственият подходящ критерий в този смисъл е дали субектът извършва икономическа дейност.

Второ, прилагането на правилата за държавната помощ като такива не зависи от това дали субектът е създаден, за да генерира печалби. Според съдебната практика на Съда и на Общия съд организациите с нестопанска цел също могат да предлагат стоки и услуги на пазара<sup>11</sup>. Когато това не е така, доставчиците с нестопанска цел разбира се остават напълно извън контрола на държавната помощ.

Трето, определянето на субект като предприятие е винаги свързано с конкретна дейност. Субект, който извършва както икономически, така и неикономически дейности, трябва да се разглежда като предприятие само по отношение на икономическите дейности.

10. Два отделни правни субекта могат да се смятат, че образуват една икономическа единица за целите на прилагането на правилата за държавната помощ. В този случай се счита, че икономическата единица е съответното предприятие. Във връзка с това Съдът на Европейския съюз следи за наличието на контролен дял от функционални, икономически и органични връзки<sup>12</sup>. От друга страна, субект, който сам по себе си не предоставя стоки или услуги на пазара, не е предприятие само поради това, че притежава дялове, дори да е с мажоритарно дялово участие, когато то му дава право само да упражнява правата, свързани със статута на акционер или на съдружник, както и в съответните случаи – да получава дивиденди, които произтичат просто от владението на актив<sup>13</sup>.
11. За се да изясни разграничението между икономически и неикономически дейности, според постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на пазара, е икономическа дейност<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Съединени дела C-180/98 до C-184/98 *Pavlov and Others* [2000] ECR I-6451.

<sup>11</sup> Съединени дела 209/78 до 215/78 и 218/78 *Van Landewyck* [1980 г.] Recueil, стр. 3125, точка 21; Дело C-244/94 *FFSA и др.* [1995 г.] Recueil стр. I-4013; Дело C-49/07 *MOTOE* [2008 г.] Recueil, стр. I-4863, точки 27 и 28.

<sup>12</sup> Дело C-480/09 *P AceaElectrabel Produzione SpA срещу Commission* [2010 г.] Recueil стр. 0000 точки 47—55; Дело C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze срещу Cassa di Risparmio di Firenze SPA и др.*, [2006 г.] Recueil, стр. I-289, точка 112.

<sup>13</sup> Дело C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze срещу Cassa di Risparmio di Firenze SPA и др.*, [2006 г.] Recueil, стр. I-289, точки 107—118 и 125.

<sup>14</sup> Дело 118/85, *Комисията срещу Италия* [1987 г.] Recueil, стр. 2599, точка 7; Дело C-35/96 *Комисията срещу Италия* [1998 г.] ECR I-3851, параграф 36; Съединени дела C-180/98 до C-184/98 *Pavlov и др.*, точка 75.

12. Въпросът дали съществува пазар за определени услуги може да зависи от начина, по който тези услуги са организирани във въпросната държава-членка<sup>15</sup>. Правилата за държавната помощ се прилагат само когато дадена дейност се осъществява в пазарна среда. Икономическият характер на определени услуги следователно може да се различава между отделните държави-членки. Освен това поради политически избор или промени в икономиката класифицирането на дадена услуга може да се промени с времето. Това, което днес не е икономическа дейност, може да се превърне в такава в бъдеще и обратно.
13. Решението на орган да не позволява на трети страни да предоставят дадена услуга (напр. защото иска да предостави услугата вътрешно) не изключва съществуването на икономическа дейност. Дори при наличието на такава недопускане до пазара икономическа дейност може да съществува, в случаите, при които други оператори биха желали и биха могли да предоставят услугата на съответния пазар. Като цяло, фактът, че дадена услуга се предлага от самото дружество<sup>16</sup> не е от значение за икономическия характер на дейността<sup>17</sup>.
14. Тъй като разграничението между икономически и неикономически дейности зависи от политическите и икономическите особености на съответната държава-членка, не е възможно да се състави изчерпателен списък на дейностите, които *a priori* никога няма да бъдат икономически. Такъв списък не би предоставил истинска правна сигурност и затова не би бил много полезен. Вместо това в следващите точки се прави опит да се изясни разграничението с оглед на редица важни области.
15. При липса на определение за икономическа дейност в Договорите в съдебната практика изглежда се разкриват различни критерии за прилагане на правилата за вътрешния пазар и за прилагане на правото на конкуренцията<sup>18</sup>.

#### 2.1.2. Упражняване на публична власт

16. От съдебната практика на Съда следва, че член 107 от Договора не се прилага, когато държавата действа „при упражняване на публична власт“<sup>19</sup> или когато

---

<sup>15</sup> Съединени дела C-159/91 и C-160/91 *Poucet and Pistre* [1993 г.] Recueil, стр. I-637.

<sup>16</sup> Вж. Заключение на генералния адвокат Geelhoed по Дело C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) срещу Transformación Agraria SA (Tragsa) and Administración del Estado* [2007] ECR I-2999, точки 110—116; Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. 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, 3.12.2007 г., стр. 1, член 5, параграф 2 и член 6, параграф 1. Решение 2011/501/ЕС на Комисията от 23 февруари 2011 г. относно държавна помощ C 58/06 (ex NN 98/05), приведена в действие от Германия относно *Bahnen der Stadt Monheim (BSM) и Rheinische Bahngesellschaft (RBG) в Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*, ОВ L 210, 17.8.2011 г., стр. 1, точки 208-209.

<sup>17</sup> Този факт не е от значение и за въпроса дали услугата може да бъде определена като УОИИ. Вж. раздел 3.2.

<sup>18</sup> Дело C-519/04 *P David Meca-Medina u Igor Majcen срещу Комисията* [2006 г.] Recueil, стр. I-6991, точки 30—33; Дело C-350/07 *Kattner Stahlbau* [2009 г.] Recueil, стр. I-1513, точки 66, 72, 74 и 75; Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro, представено на 10 ноември 2005 г. по дело C-205/03 *P FENIN* [2006 г.] Recueil, стр. I-6295, точки 50 и 51.

<sup>19</sup> Дело C-118/85 *Комисията срещу Италия*, точки 7 и 8.

органи, свързани с държавата, действат „в качеството си на публични органи“<sup>20</sup>. Може да се смята, че даден субект действа при упражняване на публична власт, когато въпросната дейност е задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и правилата, на които подлежи<sup>21</sup>. Като цяло, освен ако държавите-членки не са решили да въведат пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от прерогативите на официалната власт и се извършват от държавата, не представляват икономически дейности. Примери за това са дейностите, свързани с:

- а) армията или полицията;
- б) безопасността и контрола на въздухоплаването<sup>22</sup>;
- в) контрола и безопасността на морския трафик<sup>23</sup>;
- г) наблюдението за борба със замърсяването<sup>24</sup>; както и
- д) организирането, финансирането и изпълнението на присъдите за лишаване от свобода<sup>25</sup>.

### 2.1.3. Социална сигурност

17. Дали схемите в областта на социалната сигурност трябва да се определят като включващи икономическа дейност зависи от начина, по който са създадени и структурирани. По същество Съдът на Европейския съюз и Общият съд правят разграничение между схеми, основани на принципа на солидарността, и икономически схеми.
18. Съдът на Европейския съюз и Общият съд използват редица критерии, за да определят дали дадена схема за социална сигурност е основана на солидарността и следователно не включва икономическа дейност. В това отношение множество фактори могат да бъдат от значение:
  - а) дали членството в схемата е задължително<sup>26</sup>;
  - б) дали схемата има изключително социална цел<sup>27</sup>;
  - в) дали схемата е с нестопанска цел<sup>28</sup>;

<sup>20</sup> Дело C-30/87 *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées* [1988 г.] Recueil, стр. I-2479, точка 18.

<sup>21</sup> Вж. по-специално дело C-364/92 *SAT/Eurocontrol* [1994 г.], Recueil, стр. I-43, точка 30.

<sup>22</sup> Дело C-364/92 *SAT/Eurocontrol*, точка 27; Дело C-113/07 P *Selex Sistemi Integrati срещу Комисията* [2009 г.] Recueil, стр. I-2207, точка 71.

<sup>23</sup> Решение на Комисията от 16 октомври 2002 г. по дело № 438/02 — Белгия — Помощ за пристанищните органи, ОВ С 284, 21.11.2002 г.

<sup>24</sup> Дело C-343/95 *Cali & Figli* [1997 г.] Recueil, стр. I-1547, точка 22.

<sup>25</sup> Решение на Комисията по дело № 140/2006 — Литва — Разпределяне на субсидии към държавните предприятия в изправителните домове, ОВ С 244, 11.10.2006 г.

<sup>26</sup> Съединени дела C-159/91 и C-160/91 *Poucet and Pistre* [1993 г.] Recueil, стр. I-637, точка 13.

<sup>27</sup> Дело C-218/00 *Cisal u INAIL* [2002 г.] ECR I-691, точки 45.

<sup>28</sup> Съединени дела C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01 АОК *Bundesverband* [2004 г.] Recueil, стр. I-2493, точки 47—55.

- г) дали ползите от схемата са независими от направените вноски<sup>29</sup>;
  - д) дали изплатените обезщетения не са непременно пропорционални на доходите на осигуреното лице<sup>30</sup>, както и
  - е) дали схемата се контролира от държавата<sup>31</sup>.
19. Тези схеми, основани на солидарността, трябва да бъдат разграничени от икономическите схеми<sup>32</sup>. За разлика от схемите, основани на солидарността, икономическите схеми се характеризират често с:
- а) членство по избор<sup>33</sup>;
  - б) принципа на капитализация (зависимост между правото на обезщетение и изплатените вноски и финансовите резултати на схемата)<sup>34</sup>;
  - в) стопанската им цел<sup>35</sup>; както и
  - г) предоставянето на права на обезщетение, които допълват тези по основна схема<sup>36</sup>.
20. Някои схеми съчетават характеристики и на двете категории. В тези случаи определянето на схемата зависи от анализа на различните елементи и съответното им значение<sup>37</sup>.
- 2.1.4. Здравеопазване*
21. В ЕС системите за здравеопазване се различават значително между държавите-членки. До каква степен различните доставчици на здравни грижи се конкурират по между си в пазарна среда зависи до голяма степен от следните национални особености.
22. В някои държави-членки обществените болници са неразделна част от националното здравно обслужване и са почти изцяло основани на принципа на солидарността<sup>38</sup>. Тези болници са пряко финансирани от вноските за социална сигурност и други държавни средства и предоставят услугите си безплатно на

<sup>29</sup> Съединени дела C-159/91 и C-160/91 *Poucet and Pistre*, точки 15—18.

<sup>30</sup> Дело C-218/00 *Cisal u INAIL*, точка 40.

<sup>31</sup> Съединени дела C-159/91 и C-160/91 *Poucet and Pistre*, точка 14; Дело C-218/00 *Cisal u INAIL*, точки 43—48; Съединени дела C-264/01, C-306/01, C-354/01 и C-355/01 *AOK Bundesverband*, точки 51—55.

<sup>32</sup> Вж. по-специално Дело C-244/94 *FFSA u др.*, точка 19.

<sup>33</sup> Дело C-67/96, *Albany* [1999 г.] *Recueil*, стр. I-5751, точки 80—87.

<sup>34</sup> Дело C-244/94 *FFSA u др.*, точки 9 и 17—20; Дело C-67/96, *Albany*, точки 81—85; Вж. също Съединени дела C-115/97—C-117/97 *Brentjens* [1999 г.] *Recueil*, стр. I6025, точки 81—85, дело C-219/97 *Drijvende Bokken* [1999 г.] *Recueil*, стр. I6121, точки 71—75, и Съединени дела C-180/98—C-184/98 *Pavlov u др.*, точки 114 и 115.

<sup>35</sup> Съединени дела C-115/97—C-117/97 *Brentjens*.

<sup>36</sup> Съединени дела C-180/98 до C-184/98 *Pavlov u др.*

<sup>37</sup> Дело C-350/07 *Kattner Stahlbau* [2009 г.] *Recueil*, стр. I-1513.

<sup>38</sup> Въз основа на съдебната практика на съдилищата на Европейския съюз най-важният пример е Испанската национална здравна система (Вж. Дело T-319/99 *FENIN* [2003] *Recueil* II-357).

членуващите лица въз основа на всеобщ обхват<sup>39</sup>. Съдът на Европейския съюз и Общият съд потвърдиха, че когато съществува такава структура, съответните организации не действат като предприятия<sup>40</sup>.

23. Когато съществува такава структура, дори дейности, които сами по себе си биха могли да бъдат от икономическо естество, се извършват само за целите на предоставянето на друга неикономическа услуга, не са от икономическо естество. Организация, която закупува стоки, дори и в голямо количество, за целите на предоставяне на неикономическа услуга, не действа като предприятие само защото е купувач на даден пазар<sup>41</sup>.
24. В много други държави-членки болниците и другите доставчици на здравни грижи предоставят услугите си срещу заплащане, било то пряко от пациентите или чрез осигуровките им<sup>42</sup>. В тези системи е налице известна конкуренция между болниците относно предоставянето на здравни услуги. Когато това е така, фактът, че здравна услуга се предоставя от обществена болница, не е достатъчен, за да се определи дейността като неикономическа.
25. Съдът на Европейския съюз и Общият съд поясниха също, че здравните услуги, предоставени срещу заплащане от независими лекари и други частно практикуващи лекари на собствен риск, трябва да се считат за икономическа дейност<sup>43</sup>. Същите принципи се прилагат и за независимите аптеки.

#### 2.1.5. Образование

26. В съдебната практика на ЕС бе установено, че общественото образование, организирано в рамките на националната образователна система и контролирано от държавата, може да се счита за неикономическа дейност. Във връзка с това Съдът посочи, че държавата,

*като е създавала и поддържала такава система на публично образование, която се финансира изцяло или предимно от държавния бюджет, а не от учениците или техните родители, ...не е целяла да се ангажира с възмездни дейности, а е изпълнявала своята мисия в социалната, културната и образователната сфера по отношение на населението<sup>44</sup>.*

27. Според същата съдебна практика неикономическото естество на общественото образование по принцип не се засяга от факта, че учениците или техните родители понякога трябва да заплатят такси за обучение или записване, които

---

<sup>39</sup> Въз основа на цялостните характеристики на системата, ако са налице начисления, обхващащи само малка част от реалните разходи за услугата, това не може да засегне определянето ѝ като неикономическа.

<sup>40</sup> Дело T-319/99 *FENIN* [2003 г.] Recueil, стр. II-357, точка 39.

<sup>41</sup> Дело T-319/99 *FENIN*, точка 40.

<sup>42</sup> Вж. например Дело C-244/94 *FFSA*, Дело C-67/96 *Albany*, Съединени дела C-115/97, C-116/97 и C-117/97 *Brentjens*, както и Дело C-219/97 *Drijvende Bokken*.

<sup>43</sup> Вж. Съединени дела C-180/98 до C-184/98 *Pavlov и др.*, точки 75 и 77.

<sup>44</sup> Вж. наред с другото дело C-318/05 *Комисията срещу Германия* [2007 г.] Recueil, стр. I-6957, точка 68. Вж. също Решение на Комисията от 25.4.2001 г., N118/00 *Subvention publiques aux clubs sportifs professionnels* и Решение на Надзорния орган на ЕАСТ по Дело 68123 *Norway Nasjonal digital laeringsarena*, 12.10.2011 г., стр. 9.



подпомагат оперативните разходи на системата. Тези финансови вноски често обхващат само малка част от реалните разходи за услугата и затова не могат да бъдат смятани за възнаграждение за предоставената услуга. Следователно те не променят неикономическия характер на общообразователната услуга, която се финансира предимно с публични средства<sup>45</sup>. Тези принципи могат да обхващат обществени образователни услуги, като професионалното обучение<sup>46</sup>, частните и обществените начални училища<sup>47</sup> и детски градини<sup>48</sup>, допълнителните преподавателски дейности в университетите<sup>49</sup>, както и предоставянето на образование в университетите<sup>50</sup>.

28. Това публично предоставяне на образователни услуги трябва да се разграничава от услугите, финансирани предимно от родители или учители или чрез търговски приходи. Например търговските предприятия, които предлагат висше образование, финансирано изцяло от студентите, попадат изцяло във втората категория. В някои държави-членки и публичните институции могат да предлагат образователни услуги, които поради естеството си, структурата си на финансиране и съществуването на конкурентни частни организации трябва да се смятат за икономически.
29. В Рамката на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации<sup>51</sup> Комисията поясни, че някои дейности на университети и научноизследователски организации попадат извън сферата на правилата за държавната помощ. Това се отнася до основните дейности на научноизследователските организации, а именно:
- а) образование за повече и по-добре квалифицирани човешки ресурси;
  - б) провеждането на независими научни изследвания и развойна дейност за повече знания и по-добро разбиране, включително съвместни научни изследвания и развойна дейност; както и
  - в) разпространението на резултатите от научноизследователската дейност.
30. Комисията поясни също, че дейностите за трансфер на технологии (лицензиране, създаване на нови организации чрез юридическото им отделяне или други форми на управление на знания, създадени от научноизследователската организация), са неикономически, ако тези дейности имат вътрешен характер<sup>52</sup> и всички приходи се реинвестират в основните дейности на съответните научноизследователски организации<sup>53</sup>.

---

<sup>45</sup> Решение на Съда на ЕАСТ от 21 февруари 2008 г. по дело E-5/07.

<sup>46</sup> Дело 263/86 *Humbel* [1988 г.] Recueil, стр. I-5365.

<sup>47</sup> Дело C-318/05 *Комисия срещу Германия* [2007 г.] Recueil I-6957; Дело C-76/05 *Schwartz* [2007 г.] Recueil-6849.

<sup>48</sup> Решение на Съда на ЕАСТ от 21 февруари 2008 г. по дело E-5/07.

<sup>49</sup> Дело C-281/06 *Jundt* [2007 г.] Recueil, стр. I-12231.

<sup>50</sup> Дело 109/92 *Wirth* [1993 г.] Recueil, стр. I-6447.

<sup>51</sup> Вж. Рамка на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации, ОВ С 323, 30.12.2006 г., стр. 1.

<sup>52</sup> В съответствие с бележка под линия 25 от Рамката на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации под „вътрешен характер“ се разбира ситуация, при която управлението на знанията на научноизследователската организация се извършва или от отдел,

## 2.2. Държавни ресурси

31. Само предимствата, които са предоставени пряко или непряко посредством държавни ресурси, могат да представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС<sup>54</sup>. Предимствата, финансирани с частни ресурси, могат да доведат до засилване на позицията на определени предприятия, но не попадат в обхвата на член 107 от Договора.
32. Този трансфер на държавни ресурси може да придобие редица форми, като преки безвъзмездни помощи, данъчни кредити и предимства в натура. По-конкретно, фактът, че държавата не начислява пазарни цени за някои услуги, представлява отказ от държавни ресурси. В решението си по Дело С-482/99 Франция срещу Комисията<sup>55</sup> Съдът на Европейския съюз също потвърди, че ресурсите на публично предприятие представляват държавни ресурси по смисъла на член 107 от Договора, защото публичните органи са способни да контролират тези ресурси. В случаите, когато предприятие, на което е възложено извършването на УОИИ, е финансирано чрез ресурси, предоставени от публично предприятие, и това финансиране може да се окачестви като държавно, възможно е финансирането да представлява държавна помощ.
33. Предоставянето без тръжна процедура на разрешителни за помещаване или използване на публични имоти или други специални или изключителни права с икономическа стойност може да означава отказ от държавни ресурси и да създаде предимство за бенефициерите<sup>56</sup>.
34. В някои случаи държавите-членки могат да финансират УОИИ от таксите или вноските, изплащани от някои предприятия или потребители, и тези приходи се превеждат на предприятията, на които е възложено извършване на УОИИ. Този вид финансиране бе разгледан от Съда на Европейския съюз, по-специално в решението си по Дело 173/73 Италия срещу Комисията<sup>57</sup>, в което Съдът постанови, че:

*„понеже въпросните средства се набавят чрез задължителни вноски, наложени от държавното законодателство, и понеже, както се вижда от случая, тези средства се управляват и разпределят в съответствие с разпоредбите на това законодателство, те трябва да се разглеждат като държавни ресурси по смисъла на*

---

или от дъщерна структура на научноизследователската организация, или съвместно с други научноизследователски организации. Възлагането по договор на предоставянето на конкретни услуги на трети страни посредством открити търгове не застрашава вътрешния характер на тези дейности.

<sup>53</sup> Вж. параграфи 3.1.1 и 3.1.2 от Рамката на Общността за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации.

<sup>54</sup> Съединени дела С-52/97—С-54/97 *Viscido* и др. [1998 г.] *Recueil*, стр. I-2629, точка 13, и Дело С-53/00 *Ferring* [2001 г.] *Recueil*, стр. I-9067, точка 16. Вж. също Дело С-379/98 *PreussenElektra/Schleswig* [2001 г.] *Recueil* I-2099.

<sup>55</sup> [2002] *Recueil* I-4397.

<sup>56</sup> Дело С-462/99 *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH срещу Telekom-Control-Kommission, and Mobilkom Austria AG* [2003 г.] *Recueil*, стр. I-05197, точки 92 и 93; Дело Т-475/04 *Bouygues and Bouygues Télécom SA срещу Комисията* [2007 г.] *Recueil*, стр. II-02097, точки 101, 104, 105 и 111.

<sup>57</sup> Дело 173/73 *Италия с/у Комисията* [1974] *Recueil* 709, точка 16. Вж. също Дело 78/79 *Steinike* [1977] *Recueil* 595, точка 21, Дело С206/06, *Essent Netwerk* [2008] 5497, точки 47, 57 и 96.

член 107 от Договора, дори ако са администрирани от институции, които не са публични органи.“

35. По същия начин в решението си по Съединени дела C-78/90 до C-83/90 *Compagnie Commerciale de l'Ouest*<sup>58</sup> Съдът потвърди, че мерките, финансирани чрез парафискални такси, представляват мерки, финансирани с държавни ресурси.
36. Съответно, компенсаторни плащания за извършването на УОИИ, които се финансират чрез парафискални такси или задължителни вноски, наложени от държавното законодателство, и се управляват и разпределят в съответствие с разпоредбите на законодателството, са компенсаторни плащания, извършени чрез държавни ресурси.

### 2.3. Отражение върху търговията

37. За да попадне в приложното поле на член 107 от Договора, компенсацията за обществена услуга трябва да засяга или да заплашва да засегне търговията между държавите-членки. Такова отражение по принцип предполага съществуването на пазар, отворен за конкуренция. По тази причина, когато пазарите са отворени за конкуренцията от европейското или националното законодателство или *de facto* с икономическото развитие, правилата за държавната помощ се прилагат. В такива ситуации държавите-членки запазят своята свобода на действие по отношение на начина, по който възнамеряват да дефинират, организират и финансират УОИИ, като това подлежи на контрол на държавните помощи, когато е отпусната компенсация на доставчик на УОИИ, независимо дали е частно или публично предприятие (включително вътрешнофирмени доставчици). Когато пазарът е запазен за едно предприятие (включително вътрешнофирмени доставчици), компенсацията, предоставена на това предприятие е също така предмет на контрол на държавните помощи. Всъщност когато икономическата дейност е открита за конкуренцията, решението да се осигури УОИИ чрез методи, различни от процедурата за възлагане на обществени поръчки, която гарантира най-ниските разходи за общността, може да доведе до нарушения под формата на възпрепятстване на конкурентно навлизане на този пазар или чрез улесняване на експанзията на получателя на други пазари. могат да възникнат нарушения и на пазарите на производствени фактори. Помощ, предоставена на предприятие, извършващо дейност на нелиберализиран пазар, може да засегне търговията, ако получаващото предприятие извършва дейност и на либерализирани пазари<sup>59</sup>.
38. Мерките за помощ могат да засягат търговията и в случаите, в които получаващото предприятие не участва само по себе си в трансгранични дейности. В тези случаи снабдяването по места може да бъде запазено или увеличено и вследствие на това се ограничават възможностите за

---

<sup>58</sup> *Compagnie Commerciale de l'Ouest u др. срещу Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port* [1992 г.] Recueil, стр. I-1847, точка 35. Вж. също Съединени дела C-34/01—C-38/01 *Enirisorse SpA срещу Ministero delle Finanze* [2003 г.] Recueil, стр. I-14243, точка 26.

<sup>59</sup> Съединени дела T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 до -607/97, T-1/98, T-3/98 до T-6/98 и T-23/98, *Mauro Alzetta and others срещу Комисията* [2000] Recueil II-2319, точки 143—147.

предприятията, установени в други държави-членки, да предлагат услуги в тази държава-членка<sup>60</sup>.

39. Според съдебната практика на Съда на Европейския съюз няма праг или процент, под който да счита, че търговията между държавите-членки не е засегната<sup>61</sup>. Относително малкият размер на помощта или относително неголемите мащаби на получаващото предприятие не означават *a priori*, че търговията между държавите членки не е засегната.
40. От друга страна, Комисията заключи по няколко случая, че дадени дейности са с чисто местен характер и не са засегнали търговията между държавите-членки. Примери за това са:
- а) плувни басейни, които се използват главно от местното население<sup>62</sup>;
  - б) местни болници, насочени изключително към местното население<sup>63</sup>;
  - в) местни музеи, които не е вероятно да привлекат трансгранични посетители<sup>64</sup>; както и
  - г) местни културни събития, чиято потенциална публика е само местна<sup>65</sup>.
41. Накрая, Комисията не трябва да проучва цялата финансова подкрепа, предоставяна от държавите-членки. В Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ се посочва<sup>66</sup>, че помощ, възлизаща на по-малко от 200 000 EUR на предприятие за всеки период от три години, не попада в приложното поле на член 107, параграф 1 от Договора. Специални прагове *de minimis* се прилагат в секторите на транспорта, рибарството и селското стопанство<sup>67</sup> и Комисията обмисля приемането на регламент със специфичен праг *de minimis* за местните услуги от общ икономически интерес.

---

<sup>60</sup> Вж. по-специално дело C-280/00, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003 г.] Recueil, стр. I-7747.

<sup>61</sup> дело C-280/00, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, точка 81.

<sup>62</sup> Решение на Комисията по Дело № 258/2000 — Германия — Плувен басейн Dorsten, ОВ С 172, 16.6.2001 г., стр. 16.

<sup>63</sup> Решение на Комисията по Дело № 543/2001 — Ирландия — Капиталови отчисления за болници, ОВ С 154, 28.6.2002 г., стр. 4.

<sup>64</sup> Решение на Комисията по Дело № 630/2003 — Италия — Местни музеи — Сардиния, ОВ С 275, 8.12.2005 г., стр. 3.

<sup>65</sup> Решение на Комисията по Дело № 257/2007 — Испания — Безвъзмездни помощи за театрални продукции в Страната на баските, ОВ С 173, 26.7.2007 г., стр. 2.

<sup>66</sup> Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за ЕО към минималната помощ, ОВ L 379, 28.12.2006 г., стр. 5

<sup>67</sup> Вж. член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1998/2006 за транспорта; Регламент (ЕО) № 875/2007 от 24 юли 2007 г. на Комисията за прилагане на членове 87 и 88 от Договора спрямо помощта *de minimis* в сектора на рибарството и за изменение на Регламент (ЕО) № 1860/2004 (ОВ L 193, 25.7.2007 г., стр. 6); и Регламент (ЕО) № 1535/2007 на Комисията от 20 декември 2007 г. за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО към помощите *de minimis* в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ L 337, 21.12.2007 г., стр. 35).

### 3. УСЛОВИЯ, ПРИ КОИТО КОМПЕНСАЦИЯТА ЗА ОБЩЕСТВЕНА УСЛУГА НЕ ПРЕДСТАВЛЯВА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

#### 3.1. Критериите, установени от Съда

42. Съдът на Европейския съюз в решението си по делото Altmark<sup>68</sup> предостави допълнителни разяснения относно условията, при които компенсацията за обществена услуга не представлява държавна помощ поради липса на предимство.

43. Според Съда

*„Доколкото държавната намеса трябва да се приема като компенсация, представляваща насрещната престация за извършените доставки на услуги от предприятията бенефициери, за да изпълнят задължения за обществена услуга, по такъв начин, че в действителност тези предприятия не се възползват от финансово предимство и посочената намеса следователно няма за последица да ги постави в по-благоприятно конкурентно положение спрямо предприятията, които ги конкурират, подобна намеса не попада в обхвата на член [107, параграф 1 от Договора]. Въпреки това, за да може тази държавна помощ да избегне класификацията за държавна помощ в конкретен случай, трябва да бъдат изпълнени няколко условия.*

- *... Първо, предприятието бенефициер трябва да бъде действително натоварено с изпълнението на задължения за обществена услуга и тези задължения трябва да бъдат ясно определени. ...*
- *...Второ, параметрите на базата за изчисляване на компенсацията трябва да са установени предварително по обективен и прозрачен начин, за да не се допусне предоставянето на икономическо предимство за предприятието получател, което да го постави в по-благоприятно положение спрямо предприятията конкуренти. ... Следователно в случаите, когато впоследствие се окаже, че предоставянето на определени услуги във връзка с изпълнението на задължението за обществени услуги е било икономически неизгодно, изплащането от държавата-членка на компенсация за понесените от предприятието загуби при липса на предварително установени параметри за такава компенсация представлява финансова мярка, която попада в определението за държавна помощ съгласно [член 107, параграф 1 от Договора].*
- *... Трето, компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнение на задълженията, свързани с предоставяне на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и разумна печалба ...*
- *...Четвърто, ако предприятието носител на задължения за обществени услуги не е определено, като специален случай, чрез процедура по възлагане на обществени поръчки, която създава условия за избор на кандидата, способен*

---

<sup>68</sup> Дело C-280/00, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

да предостави тези услуги при най-ниски разходи за съответната общност, нивото на компенсация трябва да бъде определено въз основа на анализ на разходите, които едно типично предприятие, добре управлявано и осигурено с необходимите транспортни средства за изпълнение на необходимите изисквания на обществената услуга, би направило при изпълнение на тези задължения, като се отчитат съответните постъпления и една разумна печалба за изпълнение на задълженията<sup>69</sup>.

44. В раздели 3.2 до 3.6 ще бъдат разгледани различните изисквания, установени в съдебната практика от делото *Altmark*, а именно понятието за услуга от общ икономически интерес за целите на член 106 от Договора<sup>70</sup>, необходимостта от акт на възлагане<sup>71</sup>, задължението за определяне на параметрите на компенсацията<sup>72</sup> и принципите относно избягването на свръхкомпенсация<sup>73</sup> и принципите относно избора на доставчик<sup>74</sup>.

### 3.2. Съществуване на услуга от общ икономически интерес

45. Понятието „услуга от общ икономически интерес“ се изменя постоянно и зависи наред с другото от нуждите на гражданите, от технологичните и пазарните промени и от социалните и политическите предпочитания в съответната държава-членка. Съдът на Европейския съюз установи, че УОИИ са услуги със специални характеристики в сравнение други икономически дейности<sup>75</sup>.
46. При липса на конкретни правила на Съюза, определящи обхвата за съществуването на УОИИ, държавите-членки разполагат с голяма свобода да определят дадена услуга като УОИИ и да предоставят компенсация на доставчика на услугата. Компетентността на Комисията в това отношение се ограничава до проверка на това държавата-членка да не е допуснала явна грешка при определянето на услуга като УОИИ<sup>76</sup> и до оценка на всякаква държавната помощ, произтичаща от компенсацията. Когато съществуват специфични правила на Съюза, преценката на държавите-членки е обвързана и от тези правила, без да се засяга задължението на Комисията да проведе оценка на това, дали УОИИ е била правилно определена за целите на контрола на държавната помощ.
47. Съгласно първия критерий по Делото *Altmark* се изисква определение на задачата на УОИИ. Това изискване съвпада с това по член 106, параграф 2 от

---

<sup>69</sup> Дело C-280/00, *Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, точки 87—93.

<sup>70</sup> Вж. раздел 3.2.

<sup>71</sup> Вж. раздел 3.3.

<sup>72</sup> Вж. раздел 3.4.

<sup>73</sup> Вж. раздел 3.5.

<sup>74</sup> Вж. раздел 3.6.

<sup>75</sup> Дела C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova* [1991] ECR I-5889, параграф 27. Дело C-242/95 *GT-Link A/S* [1997] Recueil I-4449, параграф 53; и Дело C-266/96, *Corsica Ferries France SA* [1998] Recueil, стр. I-3949, точка 45.

<sup>76</sup> Дело T-289/03 *BUPA и други срещу Комисията* [2008 г.] Recueil, стр. II-81, точки 166—169 и 172; Дело T-17/02 *Fred Olsen* [2005], Recueil, стр. II-2031, точка 216.

Договора<sup>77</sup>. От член 106, параграф 2 от Договора става ясно, че предприятията, на които е възложено предоставянето на УОИИ, са предприятия натоварени със „специфична задача“<sup>78</sup>. Общо казано, възлагането на „специфична задача за обществена услуга“ е свързано с извършването на услуги, които едно предприятие не би поело или не би поело в същата степен или при същите условия, ако изхождаше от своя търговски интерес<sup>79</sup>. Държавите-членки и Европейският съюз могат да обвържат тези услуги с изпълнението на специални задължения, като прилагат критерий за общ интерес.

48. Така, Комисията смята, че не е уместно да обвързва задълженията, свързани с извършване на обществена услуга, с дейност, извършвана от предприятия по правилата на пазара, която вече се предоставя или може да бъде предоставена задоволително и при условия като цена, обективни качествени характеристики, непрекъснатост и достъп до услугата, отговарящи на публичния интерес, определен от държавата<sup>80</sup>. Що се отнася до въпроса дали дадена услуга може да бъде предоставена от пазара, оценката на Комисията се ограничава с проверка на това дали държавата-членка е допуснала явна грешка.
49. Важен пример за този принцип е сектора на широколентовия достъп до интернет, относно който Комисията вече даде ясни указания за това кои видове дейности могат да се считат за УОИИ. Кое е по-важно — Комисията смята, че в райони, където частни инвеститори вече са инвестирали в инфраструктура за широколентова мрежа (или са в процес на допълнително разширяване на своята мрежова инфраструктура) и вече предоставят конкурентни широколентови услуги с достатъчно широколентово покритие, изграждането на паралелна широколентова инфраструктура не следва да се счита за УОИИ. За разлика от това, когато инвеститорите не са в състояние да предоставят адекватно широколентово покритие, може да се отпусне компенсация за УОИИ при определени условия<sup>81</sup>.
50. Комисията смята също, че за да могат услугите да бъдат определени като УОИИ, те трябва да бъдат насочени към гражданите и да бъдат в интерес на обществото като цяло.

### 3.3. Акт на възлагане

51. За да се приложи член 106, параграф 2 от Договора, извършването на УОИИ трябва да бъде възложено на едно или повече предприятия. Затова държавата трябва да е възложила специална задача на въпросните предприятия<sup>82</sup>. Също

---

<sup>77</sup> Дело T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA) v Commission* [2008], Recueil II-81, точки. 171 и 224.

<sup>78</sup> Вж. по-специално дело C-127/73 *BRT v SABAM* [1974 г.] Recueil-313.

<sup>79</sup> Вж. по-специално член 2 от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и Съвета от 23 октомври 2007 г. 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, 3.12.2007 г., стр. 1).

<sup>80</sup> Дело C-205/99 *Analog* [2001], Recueil, стр. I-1271, точка 71.

<sup>81</sup> За по-подробни разпоредби вж. параграфи 24—30 от Съобщението на Комисията — Насоки на Общността относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с бързото разгръщане на широколентови мрежи (ОВ C 235, 30.9.2009 г., стр. 7).

<sup>82</sup> Вж. по-специално Дело C-127/73 *BRT v SABAM* [1974 г.] Recueil-313.

така според първия критерий по Делото *Altmark* се изисква на предприятието да е възложено задължението за обществена услуга. Съответно, за да се съблюдава съдебната практика от делото *Altmark*, при възлагането на обществена услуга е необходимо да се определят задълженията на въпросните предприятия и на органа.

52. Обществената услуга трябва да бъде възложена чрез акт, който може да бъде под формата на законодателен или регулаторен инструмент или договор в зависимост от законодателството в държавите-членки. Услугата може да бъде възложена и чрез няколко акта. Въз основа на прилагания от Комисията подход в тези случаи в акта или в серията от актове трябва да се уточнява поне:
- а) съдържанието и продължителността на задълженията за предоставяне на обществена услуга;
  - б) предприятието и при необходимост — съответната територия;
  - в) същността на всички изключителни или специални права, предоставени на предприятието от въпросния орган;
  - г) параметрите за изчисляване, контролиране и преглед на компенсацията; както и
  - д) мерките за избягване и възстановяване на свръхкомпенсации.
53. Участието на доставчика на услуги в процеса, чрез който му се възлага обществена услуга, не означава, че задачата не произтича от акт на публичен орган, дори ако възлагането се прави по искане на доставчика на услуги<sup>83</sup>. В някои държави-членки не е необичайно органите да финансират услуги, които са били разработени и предложени от самия доставчик. Органът обаче трябва да реши дали одобрява предложението на доставчика, преди да предостави компенсация. Без значение е дали необходимите елементи за акта на възлагане се вмъкват пряко в решението за приемане на предложението на доставчика или се въвежда отделен правен акт, напр. договор с доставчика.

#### **3.4. Параметри за изчисляване на компенсацията**

54. Параметрите, които служат за база за изчисляване на компенсацията, трябва да са установени предварително по обективен и прозрачен начин, за да не се допусне предоставянето на икономическо предимство за предприятието получател, което да го постави в по-благоприятно положение спрямо предприятията конкуренти.
55. Необходимостта да се установят предварително параметрите на компенсацията не означава, че компенсацията трябва да се изчисли въз основа на специфична формула (напр. дадена цена на ден, на ястие, на пътник или на брой потребители). Това, което е от значение, е единствено да е ясно от самото начало как трябва да се определи компенсацията.

---

<sup>83</sup> Дело T-17/02 *Fred Olsen*, точка 188.



56. Ако органът реши да компенсира всички разходни пера на доставчика, той трябва да определи от самото начало как ще се определят и изчисляват тези разходи. Само пряко свързаните с предоставянето на УОИИ разходи могат да бъдат взети предвид в този контекст. Трябва да се приспаднат всички приходи за предприятието от предоставянето на УОИИ.
57. Когато на предприятието се предоставя разумна печалба като част от компенсацията, в акта на възлагане трябва също да се установява критерият за изчисляване на тази печалба.
58. Когато се предвижда преразглеждане на размера на компенсацията през времетраенето на възлагането, в акта на възлагане трябва да се уточнят редът и условията за това преразглеждане и възможното му отражение върху общия размер на компенсацията.
59. Ако УОИИ се възлага в рамките на тръжна процедура, методът за изчисляване на компенсацията трябва да бъде включен в информацията, предоставена на всички предприятия, желаещи да участват в процедурата.

### **3.5. Избягване на свръхкомпенсация**

60. Според третия критерий по Делото *Altmark* компенсацията не трябва да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнение на задълженията, свързани с предоставяне на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и разумна печалба. Поради това всеки механизъм относно избора на доставчик на услуги трябва да бъде решен по такъв начин, че нивото на компенсация се определя въз основа на тези елементи.
61. Разумна печалба следва да означава процентът на възвръщаемост на капитала<sup>84</sup>, който би бил изискван за типично предприятие, което обмисля дали да предоставя или не услуга от общ икономически интерес за целия период на възлагане, като взема предвид равнището на риска. Равнището на риска зависи от съответния сектор, вида на услугата и характеристиките на механизма на компенсация. Процентът следва да се определи при възможност чрез позоваване на процента на възвръщаемост на капитала, постигнат в подобни видове договори за обществени поръчки, възложени при конкурентни условия (напр. договори, възложени в рамките на търг). В секторите, в които няма предприятия, сравними с предприятието, на което е възложено извършването на услуга от общ икономически интерес, позоваване може да се направи със сравними предприятия, разположени в други държави-членки, или при необходимост — в други сектори, при условие че се отчитат специфичните характеристики на всеки сектор. Когато се определя какво означава разумна печалба, държавите-членки могат да въведат стимулиращи критерии, свързани по-специално с качеството на предоставената услуга и ползите от производствената ефективност. Повишаването на ефективността не може да се постига за сметка на качеството на предоставяната услуга.

---

<sup>84</sup> Процентът на възвръщаемост на капитала тук означава вътрешната норма на възвръщаемост (IRR), който предприятието реализира от инвестирания си капитал през цялата продължителност на проекта, т.е. съотношението IRR/паричните потоци на договора.

### 3.6. Избор на доставчик

62. В съответствие с четвъртия критерий по Делото *Altmark* предложената компенсация трябва или да бъде резултат от процедура по възлагане на обществена поръчка, позволяваща да се избере кандидатът, който е в състояние да предоставя тези услуги на най-ниската цена за общността, или да бъде определена въз основа на съпоставяне с типично, добре управлявано и подходящо оборудвано предприятие.

#### 3.6.1. Размер на компенсацията, когато УОИИ е възложена след подходяща тръжна процедура

63. Най-простият начин за публичните органи да спазят четвъртото условие по делото *Altmark* е да проведат открита, прозрачна, и недискриминационна тръжна процедура в съответствие с Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги<sup>85</sup> и Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки<sup>86</sup>, както е посочено по-долу<sup>87</sup>. Както е посочено в точка 5, провеждането на такава процедура за възлагане на обществени поръчки често е задължително изискване по съществуващите правила на Европейския съюз.

64. Също в случаите, когато няма правно изискване провеждането на открита, прозрачна, открита и недискриминационна тръжна процедура е подходящ метод за сравнение на различните потенциални оферти и установява компенсацията така, че да се изключи наличието на помощ.

65. Въз основа на съдебната практика на Съда на Европейския съюз провеждането на тръжна процедура изключва съществуването на държавна помощ само когато позволява избирането на участник в търга, способен да предостави услугата „на най-ниската цена за общността“.

66. Що се отнася до характеристиката на тръжната процедура открита<sup>88</sup> процедура в съответствие с изискването на правилата за възлагане на обществени поръчки е естествено приемлива, но една ограничена<sup>89</sup> процедура също може да задоволи четвъртия критерий по делото *Altmark*, освен ако заинтересованите оператори не са били в състояние да участват в тръжната процедура без основателни причини. От друга страна, състезателният диалог<sup>90</sup> или

---

<sup>85</sup> ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114.

<sup>86</sup> ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1.

<sup>87</sup> Комисията възнамерява да измени това Съобщение след приемането на нови правила на ЕС относно възлагане на обществени поръчки, с цел да се изясни доколко подходящо е използването на процедурата, предвидена в тези нови правила, за целите на държавната помощ.

<sup>88</sup> Член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2004/11/ЕО, член 1, параграф 9 от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>89</sup> Член 1, параграф 11, буква б) от Директива 2004/11/ЕО, член 1, параграф 9, буква б) от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>90</sup> Член 29 от Директива 2004/18/ЕО.

процедурата на договаряне с публикуване<sup>91</sup> предоставят широки правомощия на възлагащия орган и могат да ограничат участието на заинтересовани оператори. Поради това, те могат да бъдат сметени за достатъчни да отговарят на четвъртия критерий по Делото *Altmark* само в извънредни случаи. При процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка<sup>92</sup> не може да се гарантира, че процедурата ще доведе до избор на кандидат, способен да предостави тези услуги на най-ниската цена за обществото.

67. Що се отнася до критериите за възлагане на поръчките, принципът на „най-ниската цена“<sup>93</sup> очевидно отговаря на четвъртия критерий по делото *Altmark*. Също така принципът на „икономически най-изгодната оферта“<sup>94</sup> се счита за достатъчен. При условие, че критериите за възлагане, включително екологични<sup>95</sup> и социални критерии, са достатъчно тясно свързани със същността на предоставената услуга и позволяват най-изгодната в икономическо отношение оферта да се съчетае с пазарната стойност<sup>96</sup>. При настъпването на такива обстоятелства може да е подходящо да се използва механизъм за дължими възстановявания, за да се минимизира риска от свръхкомпенсация *ex ante*. На възлагащия орган не е забранено да установява стандарти за качество, които да бъдат изпълнявани от всички икономически оператори или от вземане предвид на качествени аспекти, свързани с различни предложения, при вземане на решението за възлагане.

68. Най-накрая, при определени обстоятелства с процедурата за възлагане на обществени поръчки не може да се постигнат най-ниски разходи за общността, тъй като с нея не се създава достатъчно отворена и истинска конкуренция. Например такъв е случаят, когато, предвид особеностите на въпросната услуга, съществуват права на интелектуална собственост или необходимата инфраструктура, притежавана от даден доставчик на услуги. По подобен начин при процедури само с една оферта, не може да се приеме, че тръжната процедура е достатъчна, за да гарантира най-ниските разходи за обществото.

### 3.6.2. *Размер на компенсацията, когато УОИИ не е възложена след тръжна процедура*

69. При липса на търг най-добрият показател за компенсацията е общоприетото пазарно възнаграждение за дадена услуга, когато то съществува<sup>97</sup>.

<sup>91</sup> Член 30 от Директива 2004/18/ЕО, член 1, параграф 9, буква а) от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>92</sup> Член 31 от Директива 2004/18/ЕО. Вж. също Член 40, параграф 3 от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>93</sup> Член 53, параграф 1, буква б) от Директива 2004/18/ЕО, Член 55, параграф 1, буква б) от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>94</sup> Член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18/ЕО, Член 55, параграф 1, буква а) от Директива 2004/17/ЕО; Дело 31/87 *Beentjes* [1988] ECR 4635 и Дело C-225/98 *Комисията срещу Франция* [2000] ECR I-7445; Дело C-19/00 *SIAC Construction* [2001] ECR I-7725.

<sup>95</sup> Вж. например новото издание на „Купувайте като се съобразявате с околната среда! Наръчник за екологични обществени поръчки“, наличен на следния адрес: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm).

<sup>96</sup> С други думи критериите трябва да бъдат определени по такъв начин, който да позволява ефективна конкуренция, която да минимизира предимството на спечелилия търга кандидат.

<sup>97</sup> Вж. например Решение на Комисията по дело C 49/2006 — Италия — Схема за държавна помощ, приведена в действие от Италия за компенсиране на Poste Italiane за разпространението на пощенски спестовни сертификати, ОВ L 189, 21.7.2009 г., стр. 3.

70. Когато не съществува такова пазарно възнаграждение, размерът на компенсацията трябва да се определи въз основа на анализ на разходите, които типично предприятие, добре управлявано и оборудвано с материални средства, за да отговори на необходимите изисквания за обществена услуга, би понесло при изпълнението на тези задължения, като се отчитат съответните приходи, както и разумна печалба за изпълнението на тези задължения. Целта е да се гарантира, че не се вземат за показател високите разходи на неефективно предприятие.
71. Що се отнася до понятието „добре управлявано предприятие“ и при липсата на официално определение, държавите-членки следва да прилагат обективни критерии, които са признати в икономически план за представителни за задоволително управление. Комисията смята, че простото генериране на печалба не е достатъчен критерий, за да се счита едно предприятие за „добре управлявано“. Следва да се вземе предвид фактът, че финансовите резултати на предприятията, особено в секторите, които са най-често свързани с УОИИ, могат да бъдат силно повлияни от пазарната им мощ или от правилата на сектора.
72. Комисията смята, че понятието „добре управлявано предприятие“ предполага съблюдаване на националните, международните стандарти и на стандартите на Европейския съюз, които са в сила. Наред с другото държавите-членки могат да основат анализите си на аналитичните представителни за производителността съотношения (като оборота спрямо използвания капитал, общите разходи спрямо оборота, оборота на служител, добавената стойност на служител или разходите за персонала спрямо добавената стойност). Държавите-членки могат да използват също аналитичните съотношения, свързани с качеството на доставките, в сравнение с очакванията на потребителите. Предприятие, на което е възложено извършването на УОИИ и което не отговаря на качествените критерии, определени от съответната държава-членка, не представлява добре управлявано предприятие, дори разходите му да са ниски.
73. Предприятия с аналитични съотношения, които са представителни за ефикасно управление, могат да бъдат смятани за представителни типични предприятия. При анализа и сравнението на структурите на разходите трябва да се вземат предвид обаче размерът на въпросното предприятие и фактът, че в някои сектори редом могат да съществуват предприятия с много различни структури на разходите.
74. Позоваването на разходите на „типично“ предприятие във въпросния сектор предполага, че има достатъчен брой предприятия, чиито разходи могат да се вземат предвид. Тези предприятия могат да се намират в същата държава-членка или в други държави-членки. Комисията обаче е на мнение, че не може да се прави позоваване на разходите на предприятие в монополно положение или получаващо компенсация за обществена услуга, предоставена при условия, неотговарящи на законодателството на Европейския съюз, като и в двата случая нивото на разходите може да е по-високо от нормалното. Разходите, които трябва да се вземат предвид, са всички разходи, свързани с УОИИ, т.е. преките разходи, необходими за осъществяването на УОИИ и подходящ

принос към непреките разходи, присъщи както за УОИИ, така и за други дейности.

75. Ако държавата-членка може да докаже, че структурата на разходите на предприятието, натоварено с извършването на УОИИ, отговаря на средната структура на разходите на ефективни и сравними предприятия във въпросния сектор, че не представлява държавна помощ размерът на компенсацията, която ще позволи на предприятието да покрие разходите си, като получи и разумна печалба, се смята, че тя отговаря на четвъртия критерий по Делото Altmark.
76. Изразът „предприятие, подходящо оборудвано с материални средства“ следва да се разбира като предприятие, притежаващо необходимите ресурси, за да изпълни незабавно задълженията за обществена услуга, които има предприятието, натоварено с извършването на УОИИ.
77. Разумна печалба следва да означава процентът на възвръщаемост на капитала<sup>98</sup>, който би бил изискван за типично предприятие, което обмисля дали да предоставя или не услуга от общ икономически интерес за целия период на възлагане, като взема предвид равнището на риска, както е предвидено в раздел 3.5.

---

<sup>98</sup> Процентът на възвръщаемост на капитала тук означава вътрешната норма на възвръщаемост (IRR), който предприятието реализира от инвестирания си капитал през цялата продължителност на проекта, т.е. съотношението IRR/паричните потоци на договора.