

C-476/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. július 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Varhoven administrativen sad (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. július 14.

Fellebbező:

„STAR POST” EOOD

Ellenérdekű fél:

Komisia za regulirane na saobshteniyata

Az alapeljárás tárgya

A „STAR POST” OOD által az Administrativen sad Sofia-grad (szófiai közigazgatási bíróság, Bulgária; a továbbiakban: ASSG) azon végzésével szemben benyújtott fellebbezés, amellyel e bíróság az eljáráshoz fűződő érdek hiányában elutasította a Komisia za regulirane na saobshteniyatának (hírközlési szabályozóbizottság, Bulgária; a továbbiakban: KRS) az egyetemes postai szolgáltatás egyetemes postai szolgáltató (egy másik társaság) általi nyújtása nettó költségei értékének elismeréséről, valamint annak megállapításáról szóló határozatával szemben a „STAR POST” OOD által indított keresetet, hogy e költségek az egyetemes szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő méltánytalan pénzügyi terhet jelentenek.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján a 2008/6 irányelvvel módosított 97/67 irányelv 22. cikke (3) bekezdésének és az Alapjogi Charta 47. cikkének értelmezésére vonatkozóan előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Hogyan kell értelmezni a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[vel módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv] 22. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „a nemzeti szabályozóhatóság [postai szolgáltatásokat] érintő határozata” kifejezést és különösen az „érintő” fogalmat? Úgy kell-e értelmezni az „érintő” fogalmat, hogy a szabályozóhatóságnak kifejezetten a postai szolgáltatóval szemben kell meghoznia határozatát? „[É]rint[ettnek]” minősül-e valamely postai szolgáltatóként működő társaság a [2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv] 22. cikkének (3) bekezdése értelmében véve, ha ez a társaság közbeszerzési eljárásokban az egyetemes postai szolgáltató versenytársa, és az ezen eljárásokban hozott határozatok megtámadása során az egyetemes postai szolgáltató kereszttámogatásával kapcsolatos érveket hozott fel, amelyeket a bíróság elutasított a nemzeti szabályozóhatóságnak az egyetemes postai szolgáltatás egyetemes postai szolgáltató általi nyújtása nettó költségeinek értékét elismerő és azt megállapító határozatai alapján, hogy e költségek bizonyos mértékben az egyetemes szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő méltánytalan pénzügyi terhet jelentenek?

2) Ellentétes-e a [2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv] 22. cikkének (3) bekezdésével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan helyzet, amelyben az egyetemes postai szolgáltató versenytársának minősülő postai szolgáltató nem támadhatja meg független testület előtt a nemzeti szabályozóhatóságnak az egyetemes postai szolgáltatás egyetemes postai szolgáltató általi nyújtása nettó költségeinek értékét elismerő és azt megállapító határozatát, hogy e költségek bizonyos mértékben az egyetemes szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő méltánytalan pénzügyi terhet jelentenek?

Uniós jogi rendelkezések

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ): 106. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 47. és 51. cikk

A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2008. február 20-i 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 1997. december 15-i 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: 1., 4., 14. és 22. cikk

Nemzeti jogszabályi rendelkezések

Zakon za poshtenskite uslugi (a postai szolgáltatásokról szóló törvény, a továbbiakban: ZPU): 15., 24., 29., 29a., 34., 36b. és 39. cikk

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (a postai szolgáltatásokról szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény, a DV 2009. évi 87. száma, hatályos 2009. november 3-tól): kiegészítő rendelkezés, 110. §

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (a postai szolgáltatásokról szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény, a DV 2010. évi 102. száma, hatályos 2010. december 30-tól): 70. §

Administrativnoprotsesualen kodeks (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv, a továbbiakban: APK): 60., 147., 159. és 166. cikk

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedлива finansova tezhest (Metodikata) (az egyetemes postai szolgáltatás nyújtása nettó költségei kiszámításának és a méltánytalan pénzügyi teher fennállása kritériumai meghatározásának módszertana [a továbbiakban: módszertan]): 5. és 14. cikk

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A 97/67 irányelvet módosító 2008/6 irányelv rendelkezéseit a bolgár jogba átültető ZPU 24. cikke értelmében az egyetemes postai szolgáltatást olyan postai szolgáltató nyújtja, amely jogszabály alapján köteles e szolgáltatást az általa szervezett és irányított postai hálózaton keresztül az ország egész területén nyújtani. Bulgáriában ez a postai szolgáltató a „Balgarski poshti” EAD (a továbbiakban: BP). Az egyetemes postai szolgáltatás olyan általános érdekű szolgáltatás, amelynek nyújtására szabályozott árakon, valamint a ZPU-ban és a BP egyedi engedélyében meghatározott feltételek mellett kerül sor.
- 2 A ZPU 29. cikke értelmében az egyetemes postai szolgáltatás nyújtására kötelezett postai szolgáltató (azaz a BP) kompenzációban részesül az állami költségvetésből, ha az egyetemes postai szolgáltatás nyújtására vonatkozó kötelezettség nettó költséget von maga után, és méltánytalan pénzügyi terhet jelent e szolgáltató számára. Az egyetemes postai szolgáltatás nyújtásából eredő méltánytalan pénzügyi teher összegét a KRS a módszertan szerint kiszámított nettó költségek alapján állapítja meg. E módszertan 14. cikke tartalmazza a méltánytalan pénzügyi teher fennállásának és összegének kritériumait, amelyeknek együttesen kell teljesülniük: a nettó költségek összegének pozitív számnak kell lennie; a más postaiszolgáltatásokkal való pénzügyi elszámolásból származó egyenleg nem képes fedezni a nettó költségek összegét; a nettó költségeknek az egyetemes postai szolgáltatásból származó összes bevétel több mint 3%-át kell kitenniük; a kötelezett szolgáltató pénzügyi és gazdasági

helyzetének elemzéséből ki kell tűnnie, hogy a ZPU kiegészítő rendelkezései értelmében vett „méltánytalan pénzügyi teher” áll fenn.

- 3 332/13.10.2022. sz. határozatával a KRS megállapította különösen, hogy 1. az egyetemes postai szolgáltatás „Balgarski poshti” EAD általi nyújtása nettó költségeinek 2021. évi összege összesen 28 456 000 bolgár leva (BGN), és hogy 2. e 28 456 000 BGN összegű nettó költség az egyetemes postai szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő méltánytalan pénzügyi terhet jelent. E határozat meghozatalát megelőzően a KRS a ZPU 29a. cikkének (4) bekezdése alapján egy általa megbízott, nyilvántartásba vett könyvvizsgálóval (a „KPMG Audit” OOD-val) megvizsgálta az egyetemes postai szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő nettó költségek kiszámításával kapcsolatos dokumentumokat, és e könyvvizsgáló ezenfelül egy arra vonatkozó értékelést is leadott, hogy az egyetemes postai szolgáltatás nyújtása miatt felmerülő nettó költségek 2021. évi teljes összege méltánytalan terhet jelent. A KRS nem kifogásolta az elvégzett elemzést, és elfogadta a „KPMG Audit” OOD által a méltánytalan teher összegéről leadott értékelést. A szabályozóhatóság elismerte, hogy az egyetemes postai szolgáltatás nyújtására vonatkozó kötelezettség – a módszertan 14. cikkében említett, vizsgált mutatók által alátámasztott – pénzügyi terhet keletkeztetett a kötelezett szolgáltató számára. A társaság ugyanakkor rossz pénzügyi helyzete miatt nem tudta viselni a felmerült pénzügyi terheket anélkül, hogy kompenzációban részesült volna a méltánytalan pénzügyi teherért.
- 4 A ZPU 29a. cikke szerint azonban nem a KRS dönt a kompenzáció összegéről, hanem határozatát és az ahhoz kapcsolódó dokumentumokat a minisztertanács által az állami politikának a postai szolgáltatások területén történő végrehajtásával megbízott miniszterelnök-helyettes (azaz a gazdaságpolitikákért felelős miniszterelnök-helyettes és közlekedési és hírközlési miniszter) elé terjeszti. A költségvetési eljárás keretében ez utóbbinak javaslatot kell a pénzügyminiszter elé terjesztenie a méltánytalan pénzügyi teher kompenzálására szolgáló pénzeszközök összegének a Bolgár Köztársaság következő évi állami költségvetéséről szóló törvénytervezetbe történő felvételére vonatkozóan.
- 5 A „STAR POST” OOD egyike azon bulgáriai vállalkozásoknak, amelyek a ZPU 39. cikke szerinti, „az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások” nyújtására vonatkozó engedéllyel rendelkeznek. A kérdést előterjesztő bíróság azonban hivatalból elvégzett vizsgálat keretében megállapítja, hogy a KRS 289/18.08.2022. sz. határozata visszavonta a „STAR POST” OOD-nak az ilyen szolgáltatások Bolgár Köztársaság területén történő nyújtására vonatkozó egyedi engedélyét, minek körében a kérdést előterjesztő bíróság nem állapítja meg, hogy e határozat azonnali végrehajtásának engedélyezésére került volna sor. E határozatot megtámadta a „STAR POST” OOD, és az ügy jelenleg a felülvizsgálati bíróságként eljáró Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária; VAS) előtt van folyamatban (3682/2023. sz. közigazgatási ügy).

- 6 A „STAR POST” OOD keresetet indított a KRS alapeljárásban megtámadott 332/13.10.2022. sz. határozatával szemben az ASSG (szófiai közigazgatási bíróság) előtt. A 10456/2022. sz. közigazgatási ügyben hozott 9872/15.12.2022. sz. végzésével e bíróság elutasította a keresetet, és megszüntette az eljárást az említett ügyben az APK 159. cikkének (4) bekezdése (az eljáráshoz fűződő érdek hiánya) alapján. E jogi következtetést az elsőfokú bíróság azzal indokolta, hogy a „STAR POST” OOD nem címzettje a megtámadott jogi aktusnak, és hogy e jogi aktus sem közvetlen és azonnali jogokat és kötelezettségeket nem keletkeztet e vállalkozás számára, sem annak jogait, szabadságait vagy jogos érdekeit nem csorbítja (az APK 147. cikke).
- 7 A „STAR POST” OOD fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz az ASSG (szófiai közigazgatási bíróság) végzésével szemben.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 „Az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások”, valamint a nem az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedélyekkel rendelkező bulgáriai vállalkozások egyikeként a „STAR POST” OOD mindkét piacon (az egyetemes postai szolgáltatások piacán és a nem az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó postai szolgáltatások piacán is) a BP versenytársa volt, mely utóbbit az egyetemes postai szolgáltatás nyújtásával bízták meg, és amely részére a KRS megtámadott határozata megítélte a nettó költségek teljes összegét; [a megtámadott határozat] erre tekintettel elismerte, hogy e költségek „méltánytalan pénzügyi terhet” jelentenek. E határozat alapján tehát a BP állami támogatásban részesül. A BP-vel fennálló versenyt a „STAR POST” OOD leginkább különböző közbeszerzési eljárások résztvevőjeként érezte meg. A BP által ezen eljárásokban kínált szokatlanul alacsony árak annak alapos gyanúját vetették fel, hogy a BP által a rábízott egyetemes postai szolgáltatás nyújtásáért kapott támogatásokat a nem az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó postai szolgáltatások és egyéb tevékenységek költségeinek fedezésére használták fel, és hogy ez a verseny torzulását eredményezte. A fellebbező más bírósági eljárásokban már hivatkozott arra, hogy a BP tiltott állami támogatásban részesül, ezt az állítást azonban egyszer sem vizsgálták meg az ítélező testületek azzal az indokkal, hogy az egyetemes postai szolgáltatás költségeit a KRS a BP kérelmére indított közigazgatási eljárás keretében évente jóváhagyta „az egyetemes postai szolgáltatás nyújtásából eredő méltánytalan pénzügyi terhelés kompenzálása érdekében”. A fellebbezőnek ezért még nem volt lehetősége arra, hogy bizonyítsa az állítólagos tiltott kerestámogatásra vonatkozó állítását. Ezért szándékosan megtámadta a KRS-nek az egyetemes postai szolgáltatás BP általi nyújtása nettó költségei 2021. évi teljes összege értékének elismerésére irányuló határozatát, az elsőfokú bíróság azonban jogellenesen megszüntette az eljárást a fellebbező eljáráshoz fűződő érdekének hiányára hivatkozva. A fellebbező véleménye szerint mindazonáltal az elsőfokú bíróság ezen álláspontja ellentétes az anyagi joggal (a 97/67 irányelv céljaival és rendelkezéseivel). A KRS megtámadott határozata a nemzeti szabályozóhatóság által a 97/67 irányelv

22. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 14. cikke alapján hozott határozatok egyike volt (egy másik ilyen határozat a „Balgarski poshti” EAD költségmegosztási rendszere végrehajtása eredményeinek koordinálására irányuló határozat). E határozatot ezért az egyetemes postai szolgáltatás „bármely felhasználója” és „bármely, általa érintett postai szolgáltató” megtámadhatja; e tekintetben a „STAR POST” OOD-nak a KRS határozatának megtámadásához való joga közvetlenül és kifejezetten a 97/67 irányelv 22. cikkének (3) bekezdéséből ered: egyrészt a nemzeti szabályozóhatóság által a BP felett gyakorolt nem hatékony ellenőrzésre tekintettel a versenytárs vállalkozások megtámadhatják a szabályozóhatóság határozatait, ha azok ellentétesek a versenykörnyezet biztosításának elvével; másrészt a fellebbező felhasználója is az egyetemes postai szolgáltatásnak, és e minőségében – nem pedig csak mint a nemzeti szabályozóhatóság határozata által érintett postai szolgáltatót – megilleti a fellebbezéshez való jog. Az eljárás megszüntetése ezért a 97/67 irányelv 22. cikke és a Charta 47. cikke értelmében vett, az igazságszolgáltatás igénybevételéhez való jog megsértését jelentette.

- 9 A fellebbező ezenfelül azt kéri a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy kétség esetén előzetes döntéshozatal céljából terjesszen a 97/67 irányelv 22. cikkének (3) bekezdésében használt fogalmak („érintő” és „felhasználók”) értelmezésére vonatkozó három kérdést a Bíróság elé.
- 10 Az ellenérdekű fél arra hivatkozik, hogy a fellebbezés és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megalapozatlan. A 97/67 irányelv 22. cikkének (3) bekezdése ugyanis egy független testület előtti hatékony jogorvoslatot biztosít a szabályozóhatóság határozatai által érintettek számára. Nemzeti szinten ez a mechanizmus az APK szerinti peres eljárásban testesül meg. A keresetindításra jogosultak köre azonban nem korlátlan, hanem a megtámadott határozat által érintett személyeket foglalja magában. Az ellenérdekű fél véleménye szerint eljárásjogi szempontból azok a személyek minősülnek „érintettnek”, akikre nézve a hatóság akaratnyilvánítása anyagi jogi hatást fejt ki. A [hátrányokozás értelmében vett] negatív érintettség a jogi aktus jogkövetkezménye, és meglévő alanyi jogok felfüggesztésében vagy korlátozásában, illetve új jogi kötelezettségek keletkeztetésében vagy meglévők kiterjesztésében nyilvánulhat meg. Minden esetben bizonyítani kell egy alanyi jog vagy jogszabály által védett érdek fennállását. Az ellenérdekű fél szerint a jelen esetben a jogi aktus megsemmisítése nem eredményezne változást a „STAR POST” OOD jogi helyzetében. Ezenfelül a fellebbező érvelésének elfogadása szélsőséges jogbizonytalansághoz vezetne.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 11 Az alapügy tárgyát az a kérdés képezi, hogy a fellebbezőnek jogi érdeke fűződik-e a KRS által az egyetemes postai szolgáltatás BP általi nyújtása nettó költségei 2021. évi teljes összege értékének elismeréséről hozott határozat megtámadásához.

- 12 Jogi érdekének alátámasztása érdekében a fellebbező arra hivatkozik, hogy az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedéllyel rendelkezik, és azzal érvel, hogy a versenytárs vállalkozások megtámadhatják a szabályozóhatóság határozatait, ha [e határozatok] sértik a versenykörnyezet biztosításának elvét.
- 13 A KRS szóban forgó határozata a nemzeti szabályozóhatóság által a (2008/6 irányelvvel módosított) 97/67 irányelv 22. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 14. cikke alapján hozott határozatok egyike. Az irányelv rendelkezései a postai ágazatban a versenyszabályok betartását követelik meg. A tagállamok cselekvési szabadságát az EUMSZ és az EUMSZ versenyre és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása is korlátozza. Emellett az állami támogatásokról szóló uniós szabályok biztosítják, hogy az egyetemes szolgáltatók ne kapjanak jogosulatlan előnyöket a versenytársakhoz képest.
- 14 Azon kérdés megválaszolása érdekében, hogy a fellebbezőnek jogi érdeke fűződik-e a KRS határozatának megtámadásához, a (2008/6 irányelvvel módosított) 97/67 irányelv 22. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „a nemzeti szabályozóhatóság [postai szolgáltatókat] érintő határozata” kifejezést az alapügy tényállásának fényében kell értelmezni (a kérdést előterjesztő bíróság megállapításai szerint a Bíróság még nem végzett ilyen értelmezést).
- 15 Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság az uniós jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elvére tekintettel és az említett irányelvnek való megfelelés kötelezettségére figyelemmel úgy véli, hogy a fellebbező által feltett kérdések közül kettőt (az elsőt és a harmadikat) előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé kell terjesztenie.
- 16 A fellebbező által felvetett második kérdést (hogy fellebbezhet-e a KRS határozata ellen az egyetemes postai szolgáltatás „felhasználójaként”) illetően a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e kérdést nem kell a Bíróság elé terjeszteni, mivel a fellebbező az első- és a másodfokú bírósági eljárásban is csupán arra hivatkozott, hogy „az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó postai szolgáltatások” nyújtójaként működik, és a BP versenytársa a postai szolgáltatások piacán, nem mutatott azonban be olyan tényeket, amelyek bizonyítanák, hogy az egyetemes postai szolgáltatás felhasználója.