

Kohtuasi C-476/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. juuli 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

14. juuli 2023

Apellant:

„STAR POST“ EOOD

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (side reguleeriv komisjon, Bulgaaria)

Põhikohtuasja ese

Äriühingu „STAR POST“ OOD apellatsioonkaebus Administrativen sad Sofia-gradi (Sofia halduskohus) otsuse peale, millega jäeti põhjendatud huvi puudumise tõttu rahuldamata selle äriühingu kaebus Komisia za regulirane na saobshteniyata (side reguleeriv komisjon, edaspidi „KRS“) otsuse peale, millega tunnustati universaalse postiteenuse osutaja (teine äriühing) osutatud universaalse postiteenusega seotud netokulude suurust ja tuvastati, et need kulud kujutavad endast universaalteenuse osutamisest tulenevat ebaproportsionaalset finantskoormust.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, millega palutakse tõlgendada direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 22 lõiget 3 ja põhiõiguste harta artiklit 47

Eelotsuse küsimused

1. Kuidas tuleb tõlgendada väljendit „postiteenuse osutajad, keda siseriikliku reguleeriva asutuse otsus puudutab“ ja eelkõige mõistet „puudutab“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/6/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega, artikli 22 lõike 3 tähenduses? Kas mõistet „puudutab“ tuleb tõlgendada nii, et reguleeriva asutuse otsus peab olema tehtud konkreetselt postiteenuse osutaja suhtes? Kas kõnealune otsus „puudutab“ postiteenuse osutajana tegutsevat äriühingut Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/6/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega, artikli 22 lõike 3 tähenduses, kui see äriühing on riigihankemenetlustes universaalse postiteenuse osutaja konkurent ja on nendes menetlustes tehtud otsuste vaidlustamisel esitanud universaalse postiteenuse osutaja ristsubsideerimise väited, mille on kohus tagasi lükanud viitega riigi reguleeriva asutuse otsustele, millega tunnustatakse universaalse postiteenuse osutaja poolt osutatud universaalse postiteenusega seotud netokulude suurust ja tuvastatakse, et teatud ulatuses kujutavad need kulud endast universaalse postiteenuse osutamisest tulenevat ebaproportsionaalset finantskoormust?

2. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/6/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega, artikli 22 lõikega 3 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 on vastuolus selline olukord nagu põhikohtuasjas, kus universaalse postiteenuse osutaja konkurendiks olev postiteenuse osutaja ei saa sõltumatus asutuses vaidlustada riigi reguleeriva asutuse otsust, millega tunnustatakse universaalse postiteenuse osutaja poolt osutatud universaalse postiteenusega seotud netokulude suurust ja tuvastatakse, et teatud ulatuses kujutavad need kulud endast universaalse postiteenuse osutamisest tulenevat ebaproportsionaalset finantskoormust?

Liidu õigusnormid

Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL), artikkel 106

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 47 ja 51

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega), artiklid 1, 4, 14 ja 22

Riigisisesed õigusnormid

Postiteenuse seadus (Zakon za poshtenskite uslugi, edaspidi „ZPU“), artiklid 15, 24, 29, 29a, 34, 36b ja 39

Postiteenuse seaduse muutmise ja täiendamise seadus (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi) (DV nr 87, 2009, kehtiv alates 3. novembrist 2009) – lisaäte, § 110

Postiteenuse seaduse muutmise ja täiendamise seadus (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi) (DV nr 102, 2010, kehtiv alates 30. detsembrist 2010): § 70

Halduskohtumenetluse seadustik (Administrativnoprotsesualen kodeks, edaspidi „APK“): artiklid 60, 147, 159 ja 166

Metoodika universaalse postiteenuse osutamise netokulude arvutamiseks ja ebaproportsionaalse finantskoormuse olemasolu kriteeriumide kindlaksmääramiseks (Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) (edaspidi „metoodika“), artiklid 5 ja 14

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Vastavalt ZPU artiklile 24, millega on Bulgaaria õigusesse üle võetud direktiiv 2008/6, millega muudetakse direktiivi 97/67, osutab universaalset postiteenust postiettevõtja, kes on seaduse alusel kohustatud osutama riigis kõnealust teenust tema enda korraldatud ja hallatava postivõrgu kaudu. Bulgaarias on selleks postiettevõtjaks „Balgarski poshti“ EAD (edaspidi „BP“). Universaalne postiteenus on üldhuviteenus, mida osutatakse reguleeritud hindadega ja vastavalt ZPUs ja BP üksikloas sätestatud tingimustele.
- 2 ZPU artikli 29 kohaselt saab universaalse postiteenuse osutamiseks kohustatud postiettevõtja (st BP) hüvitist riigieelarvest, kui universaalse postiteenuse osutamise kohustus on seotud netokuludega ja kujutab endast postiettevõtja jaoks ebaproportsionaalset finantskoormust. Universaalse postiteenuse osutamisest tuleneva ebaproportsionaalse finantskoormuse suuruse teeb KRS kindlaks metoodika järgi arvutatud netokulude alusel. Metoodika artikkel 14 sisaldab ebaproportsionaalse finantskoormuse olemasolu ja suuruse kindlakstegemise kriteeriume, mis peavad olema täidetud ühekorraga: netokulude summa peab olema positiivne arv; teiste postiasutustega tehtud rahalistest arveldustest tulenev jääk ei saa katta netokulude summat; netokulude osakaal universaalse postiteenuse osutamisest saadavas kogutuluses peab olema üle 3%; kohustatud ettevõtja finants- ja majandusolukorra analüüs peab näitama, et tegemist on „ebaproportsionaalse finantskoormusega“ ZPU lisaätete tähenduses.

- 3 Otsusega nr 332/13.10.2022 tuvastas KRS eelkõige, et 1) „Balgarski poshti“ EAD 2021. aastal osutatud universaalse postiteenuse netokulude summa on 28 456 000 Bulgaaria leevi (BGN) ja 2) netokulud summas 28 456 000 BGN kujutavad endast universaalse postiteenuse osutamisest tulenevat ebaproportsionaalset finantskoormust. Enne kõnealuse otsuse tegemist tellis KRS registreeritud audiitorilt („KPMG Audit“ OOD) ZPU artikli 29a lõike 4 alusel universaalse postiteenuse osutamisest tulenevate netokulude arvutamise seotud dokumentide auditi; audiitor märkis oma hinnangus ka seda, et 2021. aastal osutatud universaalse postiteenuse netokulude kogusumma kujutab endast ebaproportsionaalset koormust. KRS ei esitanud auditi tulemustele vastuväiteid ja toetas „KPMG Audit“ OOD järeldust ebaproportsionaalse koormuse kohta. Reguleeriv asutus tunnistas, et universaalse postiteenuse osutamise kohustuse tõttu tekkis kohustatud ettevõtjale finantskoormus, mida tõendavad uuritud näitajad, millele on viidatud metoodika artiklis 14. Samal ajal ei olnud äriühing kehva finantsolukorra tõttu suuteline tekkinud finantskoormust kandma, saamata ebaproportsionaalse finantskoormuse eest hüvitist.
- 4 Vastavalt ZPU artiklile 29a ei otsusta KRS siiski hüvitise suuruse üle, vaid esitab oma otsuse ja sellega seotud dokumendid asepeaministrile, kellele ministrite nõukogu on teinud ülesandeks riigi poliitika elluviimise postiteenuse valdkonnas (st majanduspoliitika asepeaministrile ning transpordi- ja sideministrile). Viimane peab eelarvemenetluse raames esitama rahandusministrile ettepaneku lisada ebaproportsionaalse finantskoormuse kompenseerimiseks vajalikud vahendid Bulgaaria Vabariigi järgmise aasta riigieelarve seaduse eelnõusse.
- 5 „STAR POST“ OOD on üks Bulgaaria ettevõtjatest, kellel on ZPU artikli 39 kohane luba osutada „universaalse postiteenuse hulka kuuluvaid teenuseid“. Omal algatusel tehtud kontrolli käigus tuvastab eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski, et KRS otsusega nr 289/18.08.2022 tühistati „STAR POST“ OOD üksikluba kõnealuste teenuste osutamiseks Bulgaaria Vabariigi territooriumil, kusjuures eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tuvasta, et lubatud oleks selle otsuse esialgne täitmine. „STAR POST“ OOD on selle otsuse vaidlustanud ja asja menetleb praegu kassatsiooniinstantsina Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus, edaspidi „VAS“) (halduskohtuasi nr 3682/2023).
- 6 Põhikohtuasjas vaidlustatud otsuse nr 332/13.10.2022 peale esitas „STAR POST“ OOD kaebuse Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia halduskohus). Halduskohtuasjas nr 10456/2022 tehtud otsusega nr 9872/15.12.2022 jättis nimetatud kohus kaebuse läbi vaatamata ja lõpetas APK § 159 lõike 4 alusel menetluse selles asjas (põhjendatud huvi puudumine). Esimese astme kohus põhjendas oma otsust sellega, et „STAR POST“ OOD ei ole vaidlustatud õigusakti adressaat ja et õigusakt ei tekitanud sellele ettevõtjale otseseid või kaudseid õigusi või kohustusi ega kahjustanud tema õigusi, vabadusi või põhjendatud huve (APK artikkel 147).
- 7 „STAR POST“ OOD esitas Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia halduskohus) otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 8 Ühena Bulgaaria ettevõtjatest, kellel on luba osutada „universaalse postiteenuse hulka kuuluvaid teenuseid“ ja luba osutada teenuseid, mis ei kuulu universaalse postiteenuse hulka, konkureeris „STAR POST“ OOD mõlemal turul (universaalne postiteenus ja postiteenused, mis ei kuulu universaalse postiteenuse hulka) BP-ga, kellele oli tehtud ülesandeks universaalse postiteenuse osutamine ja kellele oli KRS vaidlustatud otsuses omistatud netokulude kogusumma; sellest tulenevalt oli [vaidlustatud otsuses] märgitud, et need kulud kujutavad endast „ebaproportsionaalset finantskoormust“. Sellest otsusest lähtudes saaks BP seega riigiabi (subsiidium). Konkurentsi BP-ga tunnetas kõige teravamalt „STAR POST“ OOD kui erinevates riigihankemenetlustes osaleja. Ebatavaliselt madalad hinnad, mida BP nimetatud menetlustes väidetavalt pakkus, tekitasid põhjendatud kahtluse, et subsideerimise, mida sai BP talle delegeeritud universaalse postiteenuse osutamise eest, kasutati nende postiteenuste kulude katmiseks, mis ei kuulu universaalse postiteenuse hulka, ja muu tegevuse kulude katmiseks ning et see põhjustas konkurentsimoonutusi. Teistes kohtumenetlustes oli apellant juba väitnud, et BP sai ebaseaduslikku riigiabi, kuna KRS kiitis universaalse postiteenuse kulud BP taotluse alusel algatatud haldusmenetluses igal aastal heaks, „et kompenseerida universaalse postiteenuse osutamisest tulenevat ebaproportsionaalset finantskoormust“, kuid seda väidet ei olnud kohtukolleegiumid kunagi hinnanud. Sellest tulenevalt ei ole apellandil veel olnud võimalust oma väidet väidetava ebaseadusliku ristsubsideerimise kohta tõendada. Seetõttu vaidlustas ta teadlikult KRSi otsuse tunnustada BP poolt 2021. aastal osutatud universaalse postiteenuse netokulude kogusumma suurust, kuid esimese astme kohus lõpetas menetluse alusetult apellandi põhjendatud huvi puudumisele tuginedes. Apellandi hinnangul on esimese astme kohtu seisukoht aga vastuolus materiaalõigusega (direktiivi 97/67 eesmärgid ja sätted). Apellant väidab, et KRSi vaidlustatud otsus on üks otsustest, mille on riigi reguleeriva asutus teinud direktiivi 97/67 artikli 14 alusel koostöös artikli 22 lõikega 3 (teine selline otsus on otsus kooskõlastada „Balgarski poshti“ EAD kulude jaotamise süsteemi rakendamise tulemused). Seega võib selle otsuse vaidlustada universaalse postiteenuse „iga kasutaja“ ja „postiteenuse iga osutaja, keda see otsus puudutab“; seejuures tuleneb „STAR POST“ OOD õigus vaidlustada KRSi otsus otseselt ja sõnaselgelt direktiivi 97/67 artikli 22 lõikest 3: esiteks võivad konkureerivad ettevõtjad, arvestades riigi reguleeriva asutuse ebatõhusat kontrolli BP üle, vaidlustada reguleeriva asutuse otsused, kui need rikuvad konkurentsile suunatud keskkonna tagamise põhimõtet; teiseks on apellant ka universaalse postiteenuse kasutaja ja tal on õigus esitada kaebust ka sellena – mitte ainult postiteenuse osutajana, keda riigi reguleeriva asutuse otsus puudutab. Seega tähendas menetluse lõpetamine seda, et rikutud on direktiivi 97/67 artiklis 22 ja harta artiklis 47 sätestatud õigust pöörduda kohtusse.
- 9 Lisaks palub apellant eelotsusetaotluse esitanud kohtul esitada kahtluse korral Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust direktiivi 97/67 artikli 22 lõikes 3 kasutatud mõistete („puudutab“ ja „kasutaja“) tõlgendamise kohta.

- 10 Vastustaja apellatsioonimenetluses väidab, et apellatsioonkaebus ja eelotsusetaotlus on põhjendamatud. Nimelt tagab direktiivi 97/67 artikli 22 lõige 3 neile, keda reguleeriva asutuse otsused puudutavad, õiguse esitada tõhus kaebus sõltumatule asutusele. Riigi tasandil on kõnealune õigus kasutatav APK alusel toimuva kaebemenetluse kaudu. Kaebuse esitamise õigusega isikute ring ei ole siiski piiramatu, vaid sõltub sellest, kas vaidlustatud otsus isikut puudutab. Vastustaja apellatsioonimenetluses leiab, et menetlusõiguslikust aspektist on „puudutatud isikud“ need isikud, kes on asutuse tahteavalduse sisuliste tagajärgede kandjad. Negatiivne puutumus [kahjustamise tähenduses] on õigusakti õiguslik tagajärg ja võib seisneda olemasolevate subjektiivsete õiguste peatamises või piiramises või uute õiguslike kohustuste loomises või olemasolevate kohustuste laiendamises. Subjektiivse õiguse või õiguslikult kaitstud huvi olemasolu tuleb igal juhul tõendada. Käesoleval juhul ei tooks õigusakti tühistamine vastustaja sõnul kaasa muudatusi „STAR POST“ OOD õigussfääris. Apellandi väitega nõustumine tekitaks lisaks väga suure õiguskindlusetuse.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 11 Põhikohtuasja ese on küsimus, kas apellandil on õiguslik huvi vaidlustada KRSi otsus BP poolt 2021. aastal osutatud universaalse postiteenuse netokulude kogusumma suuruse tunnustamise kohta.
- 12 Oma õigusliku huvi põhjendamiseks tugineb apellant sellele, et tal on luba osutada universaalse postiteenuse hulka kuuluvaid teenuseid, ja väidab, et konkureerivad ettevõtjad võivad reguleeriva asutuse otsused vaidlustada, kui [need otsused] rikuvad konkurentsile suunatud keskkonna tagamise põhimõtet.
- 13 Kõnealune KRSi otsus on üks otsus, mille teeb riigi reguleeriv asutus direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 14 alusel koostöös artikli 22 lõikega 2. Direktiivi sätted nõuavad konkurentsieeskirjade täitmist postisektoris. Liikmesriikide tegevusvabadust piirab ka ELTL ja selles sisalduvate konkurentsi ja teenuste osutamise vabadust käsitlevate sätete kohaldamine. Lisaks sellele tagavad riigiabi käsitlevad liidu õigusnormid, et universaalteenuse osutajad ei saa konkurentide ees põhjendamatuid eeliseid.
- 14 Vastamiseks küsimusele, kas apellandil on õiguslik huvi KRSi otsuse vaidlustamiseks, tuleb põhikohtuasja asjaolude kontekstis tõlgendada väljendit „postiteenuse osutajad, keda siseriikliku reguleeriva asutuse otsus puudutab“ direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 22 lõike 3 tähenduses (eelotsusetaotluse esitanud kohtu järelduste kohaselt ei ole Euroopa Kohus seda seni veel tõlgendanud).
- 15 Eeltoodule tuginedes leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et võttes arvesse põhimõtet, et liidu õigusel on riigisisese õiguse ees esimus, ja arvestades kohustust järgida eespool nimetatud direktiivi, peab ta esitama Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks kaks apellandi sõnastatud küsimust (esimene ja kolmas küsimus).

- 16 Apellandi teise küsimuse (kas ta saab esitada KRSi otsuse peale kaebuse universaalse postiteenuse „kasutajana“) kohta leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et seda küsimust ei tule Euroopa Kohtule esitada, kuna apellant on mõlemas kohtuastmes pelgalt märkinud, et ta tegutseb „universaalse postiteenuse hulka kuuluvate postiteenuste“ osutajana, kes on postiteenuste turul BP konkurent, ning ei ole esitanud ühtegi asjaolu, mis tõendaks, et ta on universaalse postiteenuse kasutaja.

TÖÖDOKUMENT