

**Zadeva C-476/23****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

25. julij 2023

**Predložitveno sodišče:**

Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija)

**Datum predložitvene odločbe:**

14. julij 2023

**Pritožnica:**

„STAR POST“ EOOD

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Komisia za regulirane na saobshteniyata

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba, ki jo je družba „STAR POST“ OOD vložila zoper sklep Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče mesta Sofija, Bolgarija) (ASSG), s katerim je bila zaradi neobstoja pravnega interesa zavržena tožba te družbe zoper odločbo Komisia za regulirane na saobshteniyata (regulativna komisija za komunikacije, Bolgarija) (KRS), s katero je bila priznana vrednost neto stroškov izvajalca univerzalne poštne storitve (druga družba) zaradi izvajanja te storitve in s katero je bilo ugotovljeno, da ti stroški pomenijo nepravilno finančno breme zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU o razlagi člena 22(3) Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, in člena 47 Listine o temeljnih pravicah

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Kako je treba razlagati izraz „izvajalec poštnih storitev, ki je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa“, in zlasti pojem „prizadet“ v smislu člena 22(3) Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti? Ali je treba pojem „prizadet“ razlagati tako, da mora biti odločba regulativnega organa naslovljena posebej na izvajalca poštnih storitev? Ali je družba, ki je izvajalka poštnih storitev, v smislu člena 22(3) Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti „prizadeta“, če je v postopkih za oddajo javnih naročil konkurentka izvajalca univerzalne poštne storitve in je pri izpodbijanju odločitev v teh postopkih navedla argumente v zvezi z navzkrižnim subvencioniranjem izvajalca univerzalne poštne storitve, ki jih je sodišče zavrnilo, ker so obstajale odločbe nacionalnega regulativnega organa, s katerimi je bila priznana vrednost neto stroškov izvajalca univerzalne poštne storitve zaradi izvajanja te storitve in s katerimi je bilo ugotovljeno, da ti stroški v določeni višini pomenijo nepravilno finančno breme zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve?

2. Ali člen 22(3) Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nasprotujeta položaju, kakršen je obravnavani v postopku v glavni stvari, v katerem izvajalec poštnih storitev, ki je konkurent izvajalca univerzalne poštne storitve, ne more pred neodvisnim organom izpodbijati odločbe nacionalnega regulativnega organa, s katero se prizna vrednost neto stroškov izvajalca univerzalne poštne storitve zaradi izvajanja te storitve in s katero se ugotovi, da ti stroški v določeni višini pomenijo nepravilno finančno breme zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve?

## Določbe prava Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU): člen 106

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člena 47 in 51

Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti: členi 1, 4, 14 in 22

## Nacionalne določbe

Zakon za poshtenske usluge (zakon o poštnih storitvah) (ZPU): člani 15, 24, 29, 29a, 34, 36b in 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenske usluge (zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o poštnih storitvah (DV št. 87 iz leta 2009, velja od 3. novembra 2009) – dodatna določba, člen 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenske usluge (zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o poštnih storitvah) (DV št. 102 iz leta 2010, velja od 30. decembra 2010): člen 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (zakon o upravnem postopku) (APK): člani 60, 147, 159 in 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) (metodologija za izračun neto stroškov izvajanja univerzalne poštna storitve in za določitev meril za obstoj nepravilnega finančnega bremena (metodologija)): člani 5 in 14

## Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Na podlagi člana 24 ZPU, s katerim so v bolgarsko pravo prenesene določbe Direktive 2008/6 o spremembi Direktive 97/67, univerzalno poštno storitev izvaja poštni operater, ki mu zakon nalaga, da to storitev s pomočjo poštnega omrežja, ki ga organizira in upravlja, izvaja po vsej državi. Ta poštni operater je v Bolgariji družba „Balgarski poshti“ EAD (BP). Univerzalna poštna storitev je storitev splošnega pomena, ki se izvaja po reguliranih cenah in pod pogoji, ki so določeni v ZPU in individualni licenci družbe BP.
- 2 V skladu s členom 29 ZPU poštni operater, ki je zavezan izvajati univerzalno poštno storitev (to je družba BP), prejme nadomestilo iz državnega proračuna, če je obveznost izvajanja univerzalne poštna storitve povezana z neto stroški in zanj pomeni nepravilno finančno breme. Višino nepravilnega finančnega bremena zaradi izvajanja univerzalne poštna storitve določi KRS na podlagi neto stroškov, izračunanih na podlagi metodologije. Člen 14 te metodologije vsebuje merila za obstoj in znesek nepravilnega finančnega bremena, ki morajo biti hkrati izpolnjena: znesek neto stroškov mora biti pozitiven; s saldrom finančnih obračunov z drugimi poštnimi upravami ni mogoče pokriti zneska neto stroškov; delež neto stroškov v skupnih prihodkih iz univerzalne poštna storitve mora biti višji kot 3 %; analiza finančnega in ekonomskega položaja zavezanega operaterja mora pokazati, da gre za „nepravilno finančno breme“ v smislu dodatnih določb ZPU.

- 3 KRS je z odločbo št. 332/13.10.2022 ugotovila zlasti, da 1. je skupni znesek neto stroškov izvajanja univerzalne poštne storitve družbe „Balgarski poshti“ EAD za leto 2021 28.456.000 bolgarskih levov (BGN) in 2. ti neto stroški v višini 28.456.000 BGN pomenijo nepravilno finančno breme zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve. KRS je pred izdajo te odločbe v skladu s členom 29a(4) ZPU izvedla revizijo dokumentov, povezanih z izračunom neto stroškov zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve, po registriranem revizorju, ki ga je pooblastila (družba „KPMG Audit“ OOD), ki je poleg tega tudi ocenil, da skupni znesek neto stroškov zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve za leto 2021 pomeni nepravilno breme. KRS ni ugovarjala opravljeni analizi in se je strinjala z oceno glede višine nepravilnega bremena, ki jo je podala družba „KPMG Audit“ OOD. Regulativni organ je potrdil, da je zavezanemu operaterju zaradi obveznosti izvajanja univerzalne poštne storitve nastalo finančno breme, ki je bilo dokazano na podlagi pregledanih kazalnikov iz člena 14 metodologije. Navedel je, da družba hkrati glede na svoj slab finančni položaj ni mogla nositi nastalega finančnega bremena, ne da bi prejela nadomestilo za nepravilno finančno breme.
- 4 Vendar v skladu s členom 29a ZPU KRS ne odloča o višini nadomestila, ampak svojo odločitev in pripadajoče dokumente predloži namestniku ministrskega predsednika, ki ga je svet ministrov pooblastil za izvajanje državne politike na področju poštne storitve (to je namestniku ministrskega predsednika za gospodarske politike in ministru za promet in komunikacije). Ta mora v okviru proračunskega postopka ministru za finance predložiti predlog za vključitev zneska sredstev za nadomestilo nepravilnega finančnega bremena v predlog zakona o državnem proračunu Republike Bolgarije za naslednje leto.
- 5 Družba „STAR POST“ OOD je eno od podjetij v Bolgariji, ki imajo dovoljenje za opravljanje „storitev, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve“, na podlagi člena 39 ZPU. Vendar je predložitveno sodišče v okviru preverjanja po uradni dolžnosti ugotovilo, da je bila z odločbo št. 289/18.08.2022, ki jo je izdala KRS, preklicana individualna licenca družbe „STAR POST“ OOD za opravljanje takih storitev na ozemlju Republike Bolgarije, pri čemer predložitveno sodišče ni ugotovilo, da bi bila dovoljena začasna izvršitev te odločbe. Družba „STAR POST“ OOD je izpodbijala to odločbo, zadevo pa obravnava Varhoven administrativen sad (VAS) (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) kot kasacijsko sodišče (upravni spor št. 3682/2023).
- 6 Družba „STAR POST“ OOD je zoper odločbo št. 332/13.10.2022, ki jo je izdala KRS in se izpodbija v postopku v glavni stvari, vložila tožbo pred ASSG (upravno sodišče mesta Sofija). To sodišče je s sklepom št. 9872/15.12.2022 v upravnem sporu št. 10456/2022 zavrglo tožbo in na podlagi člena 159(4) APK (neobstoja pravnega interesa) končalo postopek v tej zadevi. Prvostopenjsko sodišče je ta pravni izid obrazložilo s tem, da družba „STAR POST“ OOD ni naslovnica izpodbijanega pravnega akta in da se z njim niti ne ustvarja podlage za direktne in neposredne pravice in obveznosti tega podjetja niti ne posega v njegove pravice, svoboščine ali legitimne interese (člen 147 APK).

- 7 Družba „STAR POST“ OOD je zoper sklep ASSG (upravno sodišče mesta Sofija) vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču.

### **Bistvene trditve strank iz postopka v glavni stvari**

- 8 Družba „STAR POST“ OOD naj bi kot eno od podjetij v Bolgariji, ki imajo dovoljenje za opravljanje „storitev, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve“, in dovoljenje za opravljanje storitev, ki ne spadajo pod univerzalno poštne storitev, na obeh trgih (univerzalna poštne storitev in poštne storitve, ki ne spadajo pod univerzalno poštne storitev) konkurirala z družbo BP, ki je izvajala univerzalno poštne storitev in ki ji je bil v izpodbijani odločbi KRS priznan skupni znesek neto stroškov, zaradi česar je bilo (z izpodbijano odločbo) priznано, da ti stroški pomenijo „nepravično finančno breme“. Na podlagi te odločbe bi družba BP tako prejela državno pomoč (subvencijo). Družba „STAR POST“ OOD naj bi konkurencu z družbo BP najbolj občutila, ko je sodelovala pri različnih postopkih za oddajo javnega naročila. Zaradi neobičajno nizkih cen, ki jih je družba BP ponudila v teh postopkih, naj bi bilo mogoče utemeljeno sumiti, da so bile subvencije, ki jih je prejela za izvajanje univerzalne poštne storitve, za katero je pooblaščenca, uporabljene za kritje stroškov poštne storitev, ki ne spadajo pod univerzalno poštne storitev, in drugih dejavnosti ter da je to povzročilo izkrivljanje konkurence. Pritožnica naj bi že v drugih sodnih postopkih zatrjevala, da družba BP prejema prepovedane državne pomoči, vendar naj senati nikoli ne bi preverili teh trditev, kar naj bi obrazložili s tem, da KRS vsako leto v okviru upravnega postopka, ki se začne na zahtevo družbe BP, „zaradi zagotovitve nadomestila za nepravično finančno breme zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve“ odobri stroške izvajanja univerzalne poštne storitve. Zato naj pritožnica doslej ne bi imela priložnosti dokazati svojih trditev o domnevno nedopustnem navzkrižnem subvencioniranju. Zaradi tega naj bi namerno izpodbijala odločbo KRS, s katero je ta priznala vrednost skupnega zneska neto stroškov družbe BP zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve v letu 2021, vendar naj bi prvostopenjsko sodišče z obrazložitvijo, da pritožnica ni izkazala pravnega interesa, neupravičeno končalo postopek. Pritožnica meni, da je to stališče prvostopenjskega sodišča v nasprotju z materialnim pravom (cilji in določbe Direktive 97/67). Izpodbijana odločba KRS naj bi bila ena od odločb, ki naj bi jih nacionalni regulativni organ izdal na podlagi člena 14 v povezavi s členom 22(3) Direktive 97/67 (druga taka odločba naj bi bila odločba o usklajevanju rezultatov izvajanja sistema za porazdelitev stroškov družbe „Balgarski pošti“ EAD). Zato naj bi lahko to odločbo izpodbijal „vsak uporabnik“ univerzalne poštne storitve in „vsak izvajalec poštne storitev, ki je prizadet s to odločbo“; pri tem naj bi pravica družbe „STAR POST“ OOD do izpodbijanja odločbe KRS izhajala neposredno in izrecno iz člena 22(3) Direktive 97/67: po eni strani naj bi lahko konkurenčna podjetja glede na neučinkovit nadzor, ki ga nacionalni regulativni organ izvaja nad družbo BP, izpodbijala odločbe regulativnega organa, če se z njimi krši načelo zagotavljanja konkurenčnega okolja; po drugi strani naj bi bila pritožnica tudi uporabnica univerzalne poštne storitve in naj bi imela kot taka – in ne le kot izvajalka poštne storitev, ki je prizadeta z odločbo nacionalnega regulativnega

organa –, pravico do pravnega sredstva. Z zaključkom postopka naj bi bila zato kršena pravica dostopa do sodišča v smislu člena 22 Direktive 97/67 in člena 47 Listine.

- 9 Poleg tega pritožnica prosi predložitveno sodišče, naj v primeru dvoma Sodišču v predhodno odločanje predloži tri vprašanja o razlagi pojmov („prizadet“ in „uporabnik“), ki sta uporabljena v členu 22(3) Direktive 97/67.
- 10 Nasprotna stranka v pritožbenem postopku trdi, da sta pritožba in predlog za sprejetje predhodne odločbe neutemeljena. S členom 22(3) Direktive 97/67 naj bi bilo namreč osebam, prizadetim z odločbami regulativnega organa, zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo pri neodvisnem organu. Na nacionalni ravni naj bi bil ta mehanizem prenesen s pritožbenim postopkom na podlagi APK. Vendar naj krog oseb, ki imajo pravico do pritožbe, ne bi bil neomejen, ampak naj bi bil odvisen od tega, ali so osebe prizadete z izpodbijano odločbo. Nasprotna stranka v pritožbenem postopku meni, da so „prizadete osebe“ v postopkovnopravnem smislu osebe, ki so nosilci materialnih učinkov izjave volje organa. Negativna prizadetost (v smislu škode) naj bi bila pravna posledica pravnega akta in naj bi bila lahko izražena z odvzemanjem ali omejitvijo obstoječih subjektivnih pravic ali z naložitvijo novih ali razširitvijo obstoječih pravnih obveznosti. V vseh primerih naj bi bilo treba dokazati obstoj subjektivne pravice ali zakonsko varovanega interesa. Nasprotna stranka v pritožbenem postopku trdi, da razglasitev ničnosti zadevnega pravnega akta v obravnavanem primeru ne bi povzročila nobene spremembe v pravni sferi družbe „STAR POST“ OOD. Poleg tega bi bila posledica tega, da bi se upoštevalo trditve pritožnice, skrajna pravna negotovost.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga**

- 11 Predmet postopka v glavni stvari je vprašanje, ali ima pritožnica pravni interes za izpodbijanje odločbe KRS, s katero je ta priznala vrednost skupnega zneska neto stroškov družbe BP zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve v letu 2021.
- 12 Pritožnica svoj pravni interes utemeljuje s tem, da ima dovoljenje za opravljanje storitev, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve, in trdi, da konkurenčna podjetja lahko izpodbijajo odločbe regulativnega organa, če se z njimi krši načelo zagotavljanja konkurenčnega okolja.
- 13 Zadevna odločba KRS je ena od odločb, ki jih nacionalni regulativni organ izda na podlagi člena 14 v povezavi s členom 22(2) Direktive 97/67 (kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6). V skladu z določbami Direktive je treba spoštovati pravila o konkurenci, ki veljajo v poštnem sektorju. Svoboda delovanja držav članic je omejena tudi z uporabo PDEU in njenih določb o konkurenci in svobodi opravljanja storitev. Poleg tega je z določbami prava Unije o državnih pomočeh zagotovljeno, da se izvajalcem univerzalne storitve ne daje nedopustnih prednosti pred njihovimi konkurenti.

- 14 Za odgovor na vprašanje, ali ima pritožnica pravni interes za izpodbijanje odločbe KRS, je treba v kontekstu dejanskega stanja v postopku v glavni stvari razložiti izraz „izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa“, v smislu člena 22(3) Direktive 97/67 (kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6) (predložitveno sodišče je ugotovilo, da Sodišče še ni opravilo take razlage).
- 15 Glede na navedeno predložitveno sodišče ob upoštevanju načela primarnosti prava Unije in obveznosti spoštovanja navedene direktive meni, da mora Sodišču v predhodno odločanje predložiti dve od vprašanj, ki jih je postavila pritožnica (prvo in tretje vprašanje).
- 16 V zvezi z drugim vprašanjem, ki ga je postavila pritožnica (ali lahko zoper odločbo KRS vložijo pravno sredstvo kot „uporabnik“ univerzalne poštne storitve), meni, da tega vprašanja Sodišču ni treba predložiti, ker je pritožnica na obeh stopnjah navedla le, da je izvajalka „poštних storitev, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve“, ki na trgu poštних storitev konkurira z družbo BP, ni pa navedla nobenih dejstev, ki dokazujejo, da je uporabnica univerzalne poštne storitve.

DELOVNI DOKUMENT