

**Asia C-476/23**  
**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen**  
**ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

25.7.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

14.7.2023

**Valittaja:**

”STAR POST” EOOD

**Vastapuoli:**

Komisia za regulirane na saobshteniyata

**Pääasian kohde**

”STAR POST” OOD:n valitus Administrativen sad Sofia-gradin (Sofian kaupungin hallintotuomioistuin, Bulgaria) (jäljempänä ASSG) antamasta määräyksestä, jolla hylättiin oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi kanne, jonka kyseinen yhtiö oli nostanut Komisia za regulirane na saobshteniyatan (viestintäalan sääntelykomissio, Bulgaria) (jäljempänä KRS) päätöksestä, joka koskee postin yleispalvelun tarjoajalle (toinen yhtiö) postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten arvon tunnustamista ja sen toteamista, että nämä kustannukset aiheuttavat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyynnö, joka koskee direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6, 22 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintaa

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Miten on tulkittava direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmaisua ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa” ja etenkin siihen sisältyvää käsitettä ”vaikuttaa”? Onko käsitettä ”vaikuttaa” tulkittava siten, että sääntelyviranomaisen tekemä päätös on osoitettava erityisesti postipalvelujen tarjoajalle? ”Vaikuttaako” kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös postipalveluja tarjoavaan yhtiöön direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos kyseinen yhtiö kilpailee postin yleispalvelun tarjoajan kanssa julkisissa hankintamenettelyissä ja on esittänyt näissä menettelyissä tehtyjen päätösten riittämättömyyden yhteydessä postin yleispalvelun tarjoajan ristiintukemisesta väitteitä, jotka tuomioistuimella on hylännyt, koska kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt päätöksiä, joissa tunnustettiin postin yleispalvelun tarjoajalle postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten arvo ja todettiin, että nämä kustannukset aiheuttavat tiettyssä laajuudessa yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen?

2. Ovatko direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY 22 artiklan 3 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle tilanteelle, jossa postipalvelun tarjoaja, joka kilpailee postin yleispalvelun tarjoajan kanssa, ei voi riitauttaa riippumattomassa elimessä kansallisen sääntelyviranomaisen tekemää päätöstä, jossa tunnustetaan postin yleispalvelun tarjoajalle postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten arvo ja todetaan, että nämä kustannukset aiheuttavat tiettyssä laajuudessa yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen?

## Unionin oikeussäännöt

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (jäljempänä SEUT): 106 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja): 47 ja 51 artikla

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY: 1, 4, 14 ja 22 artikla

## Kansalliset oikeussäännöt

Laki postipalveluista (Zakon za poshtenskite uslugi, jäljempänä ZUP): 15, 24, 29, 29 a, 34, 36 b ja 39 §

Postipalveluista annetun lain muuttamisesta ja täydentämisestä annettu vuoden 2009 laki (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi; DV nro 87), ollut voimassa 3.11.2009 lähtien – lisäsäännösten 110 §

Postipalveluista annetun lain muuttamisesta ja täydentämisestä annettu vuoden 2010 laki (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi; DV nro 102), ollut voimassa 30.12.2010 lähtien: 70 §

Hallintomenettelylaki (Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK): 60, 147, 159 ja 166 §

Menetelmä postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten laskemiseksi ja kriteereiden määrittämiseksi sille, onko kyseessä kohtuuton taloudellinen rasite (jäljempänä menetelmä) (Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata)): 5 ja 14 §

## Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 ZPU:n, jolla direktiivin 97/67 muuttamisesta annetun direktiivin 2008/6 säännökset pannaan täytäntöön Bulgarian lainsäädännössä, 24 §:n mukaan postin yleispalvelua tarjoaa postialan toimija, joka veloitetaan laissa tarjoamaan tätä palvelua koko maan alueella järjestämänsä ja hallinnoimansa postiverkon välityksellä. Bulgariassa tämä postialan toimija on ”Balgarski poshti” EAD (jäljempänä BP). Postin yleispalvelu on yleistä etua koskeva palvelu, jota tarjotaan säännellyillä hinnoilla ja ehdoilla, jotka vahvistetaan ZPU:ssa ja BP:lle myönnettyssä yksittäisessä toimiluvassa.
- 2 ZPU:n 29 §:n mukaan postin yleispalvelun tarjoamiseen velvollinen postialan toimija (ts. BP) saa valtiontalousarviosta korvauksen, jos yleispalveluvelvoite johtaa nettokustannuksiin ja aiheuttaa yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. KRS määrittää postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvan kohtuuttoman taloudellisen rasitteen suuruuden menetelmän mukaisesti laskettujen nettokustannusten perusteella. Tämän menetelmän 14 §:ään sisältyy kohtuuttoman taloudellisen rasitteen olemassaoloa ja sen määrää koskevia kriteerejä, joiden on täytyttävä samanaikaisesti: nettokustannusten määrän on oltava positiivinen luku; nettokustannusten määrää ei voida kattaa muilta postilaitoksilta saatujen maksujen saldolla; nettokustannusten osuuden postin yleispalvelusta saatavista kokonaistuloista on oltava yli 3 prosenttia ja yleispalvelun tarjoamiseen velvollisen toimijan rahoitus- ja taloustilanteen tarkastelun on osoitettava, että kyseessä on ZPU:n lisäsäännöksissä tarkoitettu ”kohtuuton taloudellinen rasite”.

- 3 KRS totesi päätöksessään nro 332/13.10.2022 etenkin, että 1) BP:lle postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten määrä vuonna 2021 oli yhteensä 28 456 000 Bulgarian levaa (BGN) ja että 2) nämä nettokustannukset aiheuttavat 28 456 000 BGN:n suuruisen yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvan kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Ennen kyseisen päätöksen tekemistä KRS antoi rekisteröityneelle tilintarkastajalle ("KPMG Audit" OOD) toimeksiannon tarkastaa ZPU:n 29 a §:n 4 momentin mukaisesti postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten laskemiseen liittyvät asiakirjat; tämän lisäksi tilintarkastaja myös esitti arvionsa, jonka mukaan yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten kokonaismäärä vuodelta 2021 muodostaa kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. KRS:llä ei ollut moitittavaa tehdyssä tarkastelussa, ja se antoi tukensa "KPMG Audit" OOD:n esittämälle arviolle kohtuuttoman rasitteen suuruudesta. Sääntelyviranomaisen katsoi, että yleispalvelun tarjoamiseen velvolliselle postialan toimijalle oli aiheutunut postin yleispalvelun tarjoamisesta taloudellinen rasite, jonka menetelmän 14 §:ssä mainitut, tutkinnan kohteena olleet indikaattorit osoittivat todeksi. Samanaikaisesti heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi yhtiö ei pystynyt vastaamaan aiheutuneesta taloudellisesta rasitteesta ilman kohtuuttomasta taloudellista rasitteesta saatavaa korvausta.
- 4 ZPU:n 29 a §:n mukaan KRS ei kuitenkaan päättä korvauksen suuruudesta, vaan se esittää päätöksensä siihen liittyvine asiakirjoinaan ministereille, joille hallitus on antanut tehtäväksi toteuttaa valtiollista politiikkaa postipalvelujen alalla (ts. talouspolitiikasta vastaava varapääministeri ja liikenne- ja viestintäministeri). Talousarviomenettelyn yhteydessä KRS:n on esitettävä valtiovarainministerille ehdotus kohtuuttoman taloudellisen rasitteen korvaamiseen käytettävien varojen määrän sisällyttämiseksi Bulgarian tasavallan talousarviota seuraavalle vuodelle koskevaan lakiehdotukseen.
- 5 "STAR POST" OOD on yksi niistä bulgarialaisista yrityksistä, joilla on ZPU:n 39 §:n mukainen toimilupa tarjota "palveluja, jotka kuuluvat postin yleispalvelun piiriin". Viran puolesta tekemänsä tarkastelun yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin toteaa, että KRS:n päätöksellä nro 289/18.08.2022 peruutettiin "STAR POST" OOD:n yksittäinen toimilupa tällaisten palvelujen tarjoamiseen Bulgarian tasavallan alueella, mutta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei havaitse, että tämä päätös olisi toistaiseksi pantu täytäntöön. "STAR POST" OOD riitautti kyseisen päätöksen, ja asia on nyt vireillä muutoksenhakutuomioistuimena toimivassa Varhoven administrativen sadissa (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) (jäljempänä VAS) (hallintoasia nro 3682/2023).
- 6 "STAR POST" OOD nosti pääasian oikeudenkäynnissä riitautetusta KRS:n päätöksestä nro 332/13.10.2022 kanteen ASSG:ssä. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen hallintoasiassa nro 10456/2022 antamallaan määräyksellä nro 9872/15.12.2022 ja päätti asian käsittelyn APK:n 159 §:n 4 momentin perusteella (oikeussuojan tarpeen puuttuminen). Ensimmäisen asteen tuomioistuin perusteli tätä oikeudellista lopputulosta sillä, ettei riitautettua oikeustoimea ole

osoitettu ”STAR POST” OOD:lle, siinä ei aseteta kyseiselle yritykselle suoria tai välillisiä oikeuksia ja velvollisuuksia eikä se vaikuta yrityksen oikeuksiin, vapauksiin tai oikeutettuihin etuihin (APK:n 147 §).

- 7 ”STAR POST” OOD valitti ASSG:n määräyksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat**

- 8 Yhtenä niistä bulgarialaisista yrityksistä, joilla on valtuutus tarjota ”postin yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja” ja lupa tarjota palveluja, jotka eivät kuulu postin yleispalveluun, ”STAR POST” OOD on kilpaillut molemmilla markkinoilla (postin yleispalvelut ja postin yleispalvelujen piiriin kuulumattomat palvelut) BP:n kanssa, jolle on annettu tehtäväksi postin yleispalvelun tarjoaminen ja jolle riidanalaisessa KRS:n päätöksessä on määrätty korvattavaksi nettokustannusten yhteismäärä; sen vuoksi [riidanalaisessa päätöksessä] on katsottu, että nämä kustannukset aiheuttavat ”kohtuuttoman taloudellisen rasitteen”. Kyseisen päätöksen perusteella BP sai siten valittajan mukaan valtiontukea. Kilpailu BP:n kanssa vaikutti ”STAR POST” OOD:hen eniten sen osallistuessa eri julkisiin hankintamenettelyihin. Epätavallisen alhaiset hinnat, joita BP on tarjonnut näissä menettelyissä, herättivät valittajan mukaan perusteltuja epäilyjä siitä, että tukia, joita BP on saanut sille siirretyn postin yleispalvelun tarjoamisesta, on käytetty postin yleispalveluun kuulumattomien postipalvelujen ja muiden toimintojen kustannusten kattamiseen ja että tämä on johtanut kilpailun vääristymiseen. Muissa tuomioistuinmenettelyissä valittaja on jo väittänyt, että BP saa kiellettyä valtiontukea, mutta ratkaisukokoonpanot eivät ole tutkineet tätä väitettä sillä perusteella, että KRS on hyväksynyt postin yleispalvelun kustannukset vuosittain BP:n pyynnöstä aloitetussa hallintomenettelyssä ”postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvan kohtuuttoman taloudellisen rasitteen korvaamiseksi”. Tästä syystä valittajalla ei ole toistaiseksi ollut mahdollisuutta osoittaa toteen väitettään siitä, että kyse on kielletystä ristiintukemisesta. Tämän vuoksi valittaja on tietoisesti riitauttanut KRS:n päätöksen hyväksyä postin yleispalvelun tarjoamisesta BP:lle vuonna 2021 aiheutuneiden nettokustannusten yhteismäärän arvon. Ensimmäisen asteen tuomioistuin on kuitenkin päättänyt menettelyn valittajan mukaan perusteettomasti sillä perusteella, ettei valittajalla ole oikeussuojan tarvetta. Valittajan mukaan tämän ensimmäisen asteen tuomioistuimen näkemys on kuitenkin ristiriidassa aineellisen oikeuden (direktiivin 97/67 tavoitteiden ja säännösten) kanssa. KRS:n riidanalainen päätös oli sen mukaan yksi niistä päätöksistä, jotka kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt direktiivin 97/67 14 artiklan, luettuna yhdessä 22 artiklan 3 kohdan kanssa, nojalla (toinen tällainen päätös on päätös koordinoita BP:n kustannustenjakojärjestelmän toteutuksen tuloksia). Tästä syystä kyseisen päätöksen voi riitauttaa postin yleispalvelun ”jokainen käyttäjä” ja ”jokainen postipalvelujen tarjoaja, johon se vaikuttaa”; ”STAR POST” OOD:n oikeus riitauttaa KRS:n päätös seuraa suoraan ja nimenomaisesti direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohdasta: Ensinnäkin, kun otetaan

huomioon tehon valvonta, jota kansallinen sääntelyviranomaisen harjoittaa BP:n osalta, kilpailevat yritykset voivat riitauttaa sääntelyviranomaisen päätökset, jos niillä loukataan kilpailuympäristön turvaamisen periaatetta; toiseksi valittaja on myös postin yleispalvelun käyttäjä, ja sillä on tässä ominaisuudessa – eikä ainoastaan postipalvelujen tarjoajana, johon kansallisen sääntelyviranomaisen päätös vaikuttaa – oikeus oikeussuojakeinoihin. Menettelyn päättämiseksi loukattiin siten direktiivin 97/67 22 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettua oikeutta hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa.

- 9 Valittaja pyytää lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle epäselvässä tapauksessa kolme kysymystä direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohdassa käytettyjen käsitteiden (”vaikuttaa” ja ”käyttäjä”) tulkinnasta.
- 10 Vastapuoli väittää, että valitus ja ennakkoratkaisupyyntö ovat perusteettomia. Direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohdassa taataan nimittäin niille, joihin sääntelyviranomaisen päätökset vaikuttavat, tehokas oikeus hakea muutosta riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä. Tämä mekanismi on pantu kansallisella tasolla täytäntöön APK:ssa säädetyllä valitusmenettelyllä. Valitukseen oikeutettujen joukko ei kuitenkaan ole rajaton vaan määräytyy sen perusteella, vaikuttaako riitautettu päätös asianomaisiin henkilöihin. Vastapuolen näkemyksen mukaan prosessioikeudelliselta kannalta niitä, joihin päätös ”vaikuttaa”, ovat ne henkilöt, joihin viranomaisen tahdonilmaisun aineelliset vaikutukset kohdistuvat. Kielteinen vaikutus [haitallisen vaikutuksen merkityksessä] on oikeustoimen oikeudellinen seuraus, ja se voi ilmetä olemassa olevien subjektiiivisten oikeuksien keskeyttämisenä tai rajoittamisena taikka uusien oikeudellisten velvoitteiden asettamisena tai nykyisten oikeudellisten velvoitteiden laajentamisena. Kaikissa tapauksissa subjektiiivisen oikeuden tai lainsäädännössä suojatun edun olemassaolo on näytettävä toteen. Vastapuolen mukaan oikeustoimen kumoaminen ei käsiteltävässä asiassa muuttaisi mitenkään ”STAR POST” OOD:n oikeusasemaa. Valittajan väitteen hyväksyminen johtaisi lisäksi äärimmäiseen oikeudelliseen epävarmuuteen.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista**

- 11 Pääasian kohteena on kysymys siitä, onko valittajalla oikeudellinen intressi riitauttaa KRS:n päätös, joka koskee BP:lle postin yleispalvelun tarjoamisesta vuonna 2021 aiheutuneiden nettokustannusten kokonaismäärän arvon hyväksymistä.
- 12 Valittaja perustelee oikeudellista intressiään sillä, että sillä on valtuutus tarjota postin yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja, ja väittää, että kilpailevat yritykset voivat riitauttaa sääntelyviranomaisen päätökset, jos [näillä päätöksillä] loukataan kilpailuympäristön turvaamisen periaatetta.
- 13 Kyseinen KRS:n päätös on yksi päätöksistä, joita kansallinen sääntelyviranomaisen tekee direktiivin 97/67 (sellaisena kuin se on muutettuna

direktiivillä 2008/6) 14 artiklan, luettuna yhdessä 22 artiklan 2 kohdan kanssa, mukaisesti. Direktiivin säännöksissä edellytetään kilpailusääntöjen noudattamisen varmistamista postialalla. Jäsenvaltioiden toimintavapautta rajoittaa myös SEUT:n ja sen kilpailua ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten soveltaminen. Lisäksi valtiontukea koskevilla unionin oikeussäännöillä varmistetaan, että yleispalvelun tarjoajat eivät saa kiellettyä etua kilpailijoihinsa nähden.

- 14 Jotta voidaan vastata kysymykseen siitä, onko valittajalla oikeudellinen intressi riitauttaa KRS:n päätös, on tulkittava direktiivin 97/67 (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6) 22 artiklan 3 kohtaan sisältyvää ilmausta ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa” pääasian tosiseikkojen yhteydessä (ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteamusten mukaan unionin tuomioistuin ei ole vielä esittänyt tällaista tulkintaa).
- 15 Edellä esitetyn perusteella – ja kun otetaan huomioon unionin oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden koskeva periaate ja velvoite noudattaa mainittua direktiiviä – ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että sen on esitettävä unionin tuomioistuimelle kaksi valittajan ehdottamista kysymyksistä (ensimmäinen ja kolmas) ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 16 Toisesta valittajan esittämästä kysymyksestä (voiko se hakea muutosta KRS:n päätökseen postin yleispalvelun ”käyttäjänä”) ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, ettei tätä kysymystä pidä esittää unionin tuomioistuimelle, koska valittaja on molemmissa oikeusasteissa pelkästään väittänyt toimivansa ”postin yleispalvelun piiriin kuuluvien postipalvelujen” tarjoajana, joka kilpailee postipalvelujen markkinoilla BP:n kanssa, eikä ole esittänyt mitään tosiseikkoja, jotka osoittaisivat, että se on postin yleispalvelun käyttäjä.