

Predmet C-476/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. srpnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. srpnja 2023.

Žalitelj:

„STAR POST” EOOD

Druga stranka u žalbenom postupku:

Komisija za regulirane na saobštenijata (Regulatorno povjerenstvo za komunikacije, Bugarska)

Predmet glavnog postupka

Žalba koju je podnijelo društvo „STAR POST” OOD protiv odluke Administrativnog sada Sofia-grad (Upravni sud grada Sofije, Bugarska, u daljnjem tekstu: ASSG) kojom se zbog nepostojanja pravnog interesa odbacuje tužba tog društva protiv odluke Komisije za regulirane na saobštenijata (Regulatorno povjerenstvo za komunikacije, Bugarska, u daljnjem tekstu: KRS) kojom se priznaje vrijednost neto troškova univerzalne poštanske usluge koju pruža pružatelj univerzalne poštanske usluge (drugo društvo) i utvrđuje da ti troškovi predstavljaju nerazmjerni financijski teret nastao pružanjem univerzalne usluge.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji se odnosi na tumačenje članka 22. stavka 3. Direktive 97/67 kako je izmijenjena Direktivom 2008/6 i članka 47. Povelje o temeljnim pravima

Prethodna pitanja

1. Kako valja tumačiti pojam „pružatelj poštanskih usluga na koj[eg] je utjecala odluka nacionalnog regulatornog tijela”, a osobito pojam „utjecala” u smislu članka 22. stavka 3. Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici? Treba li pojam „utjecala” tumačiti na način da se odluka regulatornog tijela mora donijeti posebno u odnosu na pružatelja poštanskih usluga? „Utječe” li se u smislu članka 22. stavka 3. Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici na društvo koje posluje kao pružatelj poštanskih usluga ako se ono natječe s pružateljem univerzalne poštanske usluge u postupku javne nabave i iznijelo je argumente u vezi s unakrsnim subvencioniranjem pružatelja univerzalne poštanske usluge, koje je sud odbio zbog postojanja odluka državnog regulatornog tijela kojima se priznaje vrijednost neto troškova univerzalne poštanske usluge koju pruža pružatelj univerzalne poštanske usluge i utvrđuje da ti troškovi u određenoj mjeri predstavljaju nerazmjerni financijski teret nastao pružanjem univerzalne usluge?

2. Protivi li se članku 22. stavku 3. Direktive 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici te članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima situacija poput one u glavnom postupku, u kojoj pružatelj poštanskih usluga koji se natječe s pružateljem univerzalne poštanske usluge ne može pred neovisnim tijelom osporavati odluku državnog regulatornog tijela kojom se priznaje vrijednost neto troškova univerzalne poštanske usluge koju pruža pružatelj univerzalne poštanske usluge i utvrđuje da ti troškovi u određenoj mjeri predstavljaju nerazmjerni financijski teret nastao pružanjem univerzalne usluge?

Odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU): članak 106.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 47. i 52.

Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici: članci 1., 4., 14. i 22.

Nacionalno zakonodavstvo

Zakon za poštenske usluge (Zakon o poštanskim uslugama, u daljnjem tekstu: ZPU): članci 15., 24., 29., 29.a, 34., 36.b i 39.

Zakon za izmjenenie i dopalnenie na Zakon za poštenske usluge (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poštanskim uslugama, DV br. 87 iz 2009., na snazi od 3. studenoga 2009.) – dodatna odredba, članak 110.

Zakon za izmjenenie i dopalnenie na Zakon za poštenske usluge (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poštanskim uslugama, DV br. 102 iz 2010., na snazi od 30. prosinca 2010.): članak 70.

Administrativnoprocesualen kodeks (Zakonik o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: APK): članci 60., 147., 159. i 166.

Metodika za izčisljavane na netite razhodi ot izvaršvane na universalnata poštenska usluga i za opredeljane na kriterii za naličie na nespravedliva finansova težest (Metodikata) (Metodologija izračuna neto troškova pružanja univerzalne poštanske usluge i određivanja kriterija postojanja nerazmjernog financijskog tereta, u daljnjem tekstu: Metodologija): članci 5. i 14.

Sažet prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Na temelju članka 24. ZPU-a, kojim se u bugarsko pravo prenose odredbe Direktive 2008/6 o izmjeni Direktive 97/67, univerzalnu poštansku uslugu pruža pružatelj poštanskih usluga koji je prema zakonu obvezan nuditi tu uslugu na cijelom državnom području posredstvom poštanske mreže koju organizira i kojom upravlja. U Bugarskoj je taj pružatelj poštanskih usluga društvo „Balgarski pošti” EAD (u daljnjem tekstu: BP). Univerzalna poštanska usluga je usluga od općeg interesa koja se pruža po reguliranim cijenama i pod uvjetima utvrđenima u ZPU-u i pojedinačnoj dozvoli BP-a.
- 2 U skladu s člankom 29. ZPU-a, pružatelj poštanskih usluga koji je dužan pružati univerzalnu poštansku uslugu (to jest BP) prima naknadu iz državnog proračuna ako obveza pružanja univerzalne poštanske usluge uzrokuje neto troškove i za njega predstavlja nerazmjernan financijski teret. Iznos nerazmjernog financijskog tereta koji proizlazi iz pružanja univerzalne poštanske usluge određuje KRS na temelju neto troška izračunanog u skladu s Metodologijom. U članku 14. te metodologije navedeni su kriteriji koji se odnose na postojanje i iznos nerazmjernog financijskog tereta koji se moraju istodobno ispuniti: iznos neto troškova mora biti pozitivan iznos; saldnom financijskih obračuna s drugim poštanskim upravama ne može se podmiriti iznos neto troškova; udio neto troškova u ukupnim prihodima ostvarenima univerzalnom poštanskom uslugom veći je od 3 %; analiza financijske i gospodarske situacije obvezanog subjekta mora dokazati postojanje „nerazmjernog financijskog tereta” u smislu dodatnih odredbi ZPU-a.

- 3 Odlukom br. 332 od 13. listopada 2022. KRS je, među ostalim, utvrdio: 1. neto troškovi univerzalne poštanske usluge koju pruža društvo „Balgarski pošti” EAD za 2021. iznose ukupno 28 456 000 bugarskih leva (BGN) i 2. ti neto troškovi, u iznosu od 28 456 000 bugarskih leva, predstavljaju nerazmjeran financijski teret nastao pružanjem univerzalne poštanske usluge. Prije donošenja te odluke KRS je u skladu s člankom 29.a stavkom 4. ZPU-a provjeru dokumentacije koja se odnosi na izračun neto troškova pružanja univerzalne poštanske usluge povjerio registriranom revizoru („KPMG Audit” OOD), koji je usto ocijenio da ukupan iznos neto troškova povezanih s pružanjem univerzalne poštanske usluge za 2021. predstavlja nerazmjeran teret. KRS nije imao primjedbe na provedenu analizu te je prihvatio procjenu iznosa nerazmjernog tereta koju je izvršilo društvo „KPMG Audit” OOD. Regulatorno tijelo potvrdilo je da je obveza pružanja univerzalne poštanske usluge prouzročila obvezanom subjektu financijski teret, što potvrđuju ispitani pokazatelji iz članka 14. navedene metodologije. Istodobno, s obzirom na svoju lošu financijsku situaciju društvo nije moglo podmiriti nastale troškove bez primitka naknade za nerazmjeran financijski teret.
- 4 Međutim, na temelju članka 29.a ZPU-a KRS ne odlučuje o iznosu naknade, nego svoju odluku i s njom povezane dokumente podnosi potpredsjedniku vlade kojem je Vijeće ministara povjerilo provedbu državne politike u području poštanskih usluga (a to je potpredsjednik vlade za ekonomske politike i ministar prometa i komunikacija). U okviru proračunskog postupka potonji mora ministru financija podnijeti prijedlog za uvrštavanje iznosa sredstava namijenjenih naknadi nerazmjernog financijskog tereta u nacrt zakona o državnom proračunu Republike Bugarske za sljedeću godinu.
- 5 „STAR POST” OOD jedno je od bugarskih društava koja imaju dozvolu za pružanje „usluga u okviru univerzalne poštanske usluge” u smislu članka 39. ZPU-a. Međutim, sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da je u okviru nadzora po službenoj dužnosti društvu „STAR POST” OOD KRS-ovom odlukom br. 289 od 18. kolovoza 2022. ukinuta pojedinačna dozvola za pružanje takvih usluga na državnom području Republike Bugarske, ali nije utvrdio da je odobreno privremeno izvršenje te odluke. Tu je odluku društvo „STAR POST” OOD pobijalo u kasacijskom postupku koji je u tijeku pri Vrhovnom administrativnom sudu (Vrhovni upravni sud, Bugarska, u daljnjem tekstu: VAS) (upravni predmet br. 3682/2023).
- 6 Društvo „STAR POST” OOD podnijelo je ASSG-u tužbu protiv KRS-ove odluke br. 332 od 13. listopada 2022., koja se osporava u glavnom postupku. Rješenjem br. 9872 od 15. prosinca 2022. u upravnom predmetu br. 10456/2022 taj je sud na temelju članka 159. stavka 4. APK-a (nepostojanje pravnog interesa) odbacio tužbu i okončao postupak u tom predmetu. Prvostupanjski sud je u prilog tom pravnom zaključku utvrdio da „STAR POST” OOD nije adresat pobijanog akta te da na temelju njega ne nastaju izravna i neposredna prava i obveze tog društva niti se dovode u pitanje njegova prava, slobode ili legitimni interesi (članak 147. APK-a).

- 7 Društvo „STAR POST” OOD podnijelo je sudu koji je uputio zahtjev žalbu protiv ASSG-ove odluke.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 8 Društvo „STAR POST” OOD navodi da se, kao jedno je od bugarskih poduzeća koja imaju dozvolu za pružanje „usluga u okviru univerzalne poštanske usluge” kao i odobrenje za pružanje usluga koje nisu univerzalna poštanska usluga, natjecalo na obama tržištima (univerzalne poštanske usluge i usluga koje nisu univerzalna poštanska usluga) s BP-om, zaduženim za pružanje univerzalne poštanske usluge i kojem je u pobijanoj KRS-ovoj priznat ukupan iznos neto troškova, zbog čega je [u pobijanoj odluci] utvrđeno da ti troškovi predstavljaju „nerazmjerni financijski teret”. Stoga je na temelju te odluke BP primio državnu potporu (subvencija). Društvo „STAR POST” OOD tvrdi da mu je BP najveći konkurent bio u različitim postupcima javne nabave u kojima je sudjelovalo. Ističe da su neuobičajeno male cijene koje je BP nudio u tim postupcima opravdale sumnju da su se subvencijama koje je BP primio za pružanje povjerene univerzalne poštanske usluge podmirivali troškovi poštanskih usluga koje nisu univerzalna poštanska usluga i drugih djelatnosti te da je zbog toga narušeno tržišno natjecanje. U drugim sudskim postupcima žalitelj je već tvrdio da je BP primao nezakonite državne potpore, ali sudovi tu argumentaciju nisu ni u jednom trenutku ispitali, uz obrazloženje da troškove univerzalne poštanske usluge KRS godišnje odobrava u okviru upravnog postupka koji se pokreće zahtjev BP-a „kako bi se naknadio nerazmjerni financijski teret koji proizlazi iz pružanja univerzalne poštanske usluge”. Žalitelj navodi da dosad stoga nije imao priliku dokazati svoju tvrdnju o navodno nezakonitom unakrsnom subvencioniranju. Tvrdi da je zbog toga namjerno osporavao KRS-ovu odluku kojom priznaje vrijednost ukupnog iznosa neto troškova univerzalne poštanske usluge koju pruža BP za 2021., ali je prvostupanjski sud neopravdano okončao postupak zbog nepostojanja njegova pravnog interesa. Međutim, žalitelj smatra da je to stajalište prvostupanjskog suda u suprotnosti s materijalnim pravom (ciljevi i odredbe Direktive 97/67). Ističe da je pobijana KRS-ova odluka bila jedna od odluka koje je nacionalno regulatorno tijelo donijelo na temelju članka 14. u vezi s člankom 22. stavkom 3. Direktive 97/67 (druga takva odluka bila je odluka o usklađivanju rezultata provedbe sustava raspodjele troškova društva „Balgarski pošti” EAD). Stoga smatra da tu odluku može osporavati „svaki korisnik” univerzalne poštanske usluge i „svaki pružatelj poštanskih usluga na kojeg je utjecala”; u tom smislu pravo društva „STAR POST” OOD da osporava KRS-ovu odluku proizlazi izravno i izričito iz članka 22. stavka 3. Direktive 97/67: s jedne strane, konkurentska poduzeća mogla bi s obzirom na neučinkovit nadzor koji nacionalno regulatorno tijelo provodi nad BP-om osporavati odluke regulatornog tijela ako se njima krši načelo osiguravanja okruženja tržišnog natjecanja; s druge strane, žalitelj je također korisnik univerzalne poštanske usluge te u tom svojstvu, a ne samo kao pružatelj poštanskih usluga na kojeg je utjecala odluka nacionalnog regulatornog tijela, ima pravo na žalbu. Okončanjem postupka stoga je prema

njegovu mišljenju povrijeđeno pravo na pristup sudu u smislu članka 22. Direktive 97/67 i članka 47. Povelje.

- 9 Osim toga, žalitelj od suda koji je uputio zahtjev traži da u slučaju dvojbe Sudu uputi tri prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje pojmova upotrijebljenih u članku 22. stavku 3. Direktive 97/67 („utjecala” i „korisnik”).
- 10 Druga stranka u žalbenom postupku tvrdi da žalba i zahtjev za prethodnu odluku nisu osnovani. Naime, pojašnjava da se člankom 22. stavkom 3. Direktive 97/67 osobama na koje su utjecale odluke regulatornog tijela jamči djelotvoran pravni lijek pred neovisnim tijelom. Navodi da se taj mehanizam na nacionalnoj razini proveo žalbenim postupkom predviđenim APK-om. Međutim, napominje da krug osoba koje imaju aktivnu procesnu legitimaciju nije neograničen, nego ovisi o tome je li pobijana odluka utjecala na osobe. S postupovnog stajališta, „dotične osobe” su prema mišljenju druge stranke u žalbenom postupku osobe prema kojima radnja tijela proizvodi materijalne učinke. Smatra da je negativan utjecaj [u smislu nepovoljnog učinka] pravna posljedica akta te da se može sastojati od ukidanja ili ograničenja postojećih subjektivnih prava ili uvođenja novih ili proširenja postojećih pravnih obveza. Ističe da bi u svakom slučaju trebalo dokazati postojanje subjektivnog prava ili pravno zaštićenog interesa. Druga stranka u žalbenom postupku navodi da se poništenjem akta u ovom slučaju ne bi promijenio pravni položaj društva „STAR POST” OOD. Osim toga, napominje da bi prihvaćanje žaliteljeve argumentacije dovelo do iznimne pravne nesigurnosti.

Kratak pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Glavni postupak odnosi se na pitanje ima li žalitelj pravni interes za osporavanje KRS-ove odluke o priznavanju ukupnog iznosa neto troškova univerzalne poštanske usluge koju pruža BP za 2021.
- 12 Kako bi opravdao svoj pravni interes, žalitelj se poziva na to da ima dozvolu za pružanje usluga u okviru univerzalne poštanske usluge i tvrdi da bi konkurentska poduzeća mogla osporavati odluke regulatornog tijela ako se [njima] krši načelo osiguravanja okruženja tržišnog natjecanja.
- 13 Sporna KRS-ova odluka jedna je od odluka koje nacionalno regulatorno tijelo donosi na temelju članka 14. u vezi s člankom 22. stavkom 2. Direktive 97/67 (kako je izmijenjena Direktivom 2008/6). Odredbama Direktive propisuje se poštovanje pravila tržišnog natjecanja u poštanskom sektoru. Sloboda djelovanja država članica ograničena je i primjenom UFEU-a i njegovih odredbi o tržišnom natjecanju i slobodi pružanja usluga. Osim toga, odredbama prava Unije o državnim potporama osigurava se da pružatelji univerzalne usluge ne uživaju neopravdane prednosti u odnosu na svoje konkurente.
- 14 Kako bi se odgovorilo na pitanje ima li žalitelj pravni interes za osporavanje KRS-ove odluke, pojam „pružatelj poštanskih usluga na kojeg je utjecala odluka nacionalnog regulatornog tijela” u smislu članka 22. stavka 3. Direktive 97/67

(kako je izmijenjena Direktivom 2008/6) treba tumačiti u činjeničnom kontekstu glavnog postupka (prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, Sud još nije pružio takvo tumačenje).

- 15 S obzirom na sva prethodna razmatranja, sud koji je uputio zahtjev smatra da s obzirom na načelo nadređenosti prava Unije nacionalnom pravu i obvezu usklađivanja s navedenom direktivom Sudu mora uputiti dva prethodna pitanja koja je predložio žalitelj (prvo i treće).
- 16 Što se tiče drugog pitanja koje je predložio žalitelj (može li kao „korisnik” univerzalne poštanske usluge podnijeti žalbu protiv KRS-ove odluke), sud koji je uputio zahtjev smatra da se ono ne bi trebalo uputiti Sudu jer je žalitelj u obama postupcima samo tvrdio da posluje kao pružatelj „poštanskih usluga u okviru univerzalne poštanske usluge” koji se s BP-om natječe na tržištu poštanskih usluga, a nije iznio činjenice kojima se dokazuje da je on korisnik univerzalne poštanske usluge.

RADNI DOKUMENT