



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

24 октомври 2024 година*

„Преюдициално запитване — Пощенски услуги в Европейския съюз — Директива 97/67/СЕ — Член 22, параграф 3 — Понятие „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган“ — Право на жалба“

По дело C-476/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Върховен административен съд (България) с акт от 14 юли 2023 г., постъпил в Съда на 25 юли 2023 г., в рамките на производство по дело

„СТАР ПОСТ“ ЕООД

срещу

Комисия за регулиране на съобщенията

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: D. Gratsias (докладчик), председател на състава, I. Jarukaitis, председател на четвърти състав, и Z. Csehi, съдия,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: Р. Стефанова-Камишева, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 май 2024 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за „СТАР ПОСТ“ ЕООД, от К. Бончева, М. Докова-Костадинова и М. Екимджиев, адвокати,
- за Комисията за регулиране на съобщенията, от Т. Александрова и Ив. Димитров,
- за българското правителство, от Цв. Митова и Р. Стоянов, в качеството на представители,

* Език на производството: български.

- за чешкото правителство, от L. Halajová, M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от Цв. Георгиева и М. Mataija, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 22, параграф 3 от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 1998 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12), изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. (ОВ L 52, 2008 г., стр. 3) (наричана по-нататък „изменената Директива 97/67“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между „СТАР ПОСТ“ ЕООД, дружество по българското право, и Комисията за регулиране на съобщенията (България) (наричана по-нататък „КРС“) относно решението на последната, с което се определя общият размер на нетните разходи за предоставяне на универсалната пощенска услуга от дружество „Български пощи“ (наричано по-нататък „БП“) и се установява, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест за БП.

Правна уредба

Правото на Съюза

Изменената Директива 97/67

- 3 Съображение 39 от изменената Директива 97/67 гласи:

„[К]ато имат предвид, че за правилното функциониране на универсалната услуга, както и за гарантирането на ненарушена конкуренция в нерезервирания сектор, е целесъобразно да се отдели регламентиращият орган от една страна, и операторът от друга; като имат предвид, че никой пощенски оператор не може да бъде едновременно съдия и заинтересована страна; като имат предвид, че на държавата членка принадлежи правото да определи статута на ед[ин] или на няколко национални [регулаторни органа] [(наричани по-нататък „НРО“)], които могат да бъдат публични власти или независими образувания, посочени за тази цел“.

4 Член 2 от тази директива гласи:

„По смисъла на настоящата директива, се прилагат следните дефиниции:

[...]

„1а) доставчик на пощенски услуги: предприятие, което предоставя една или повече пощенски услуги;

[...]

13) доставчик на универсална услуга: обществен или частен доставчик на пощенски услуги, който предоставя универсална пощенска услуга или части от нея в държава членка, за чиито идентификационни данни [Европейската комисия] е нотифицирана в съответствие с член 4;

14) разрешения: всяко разрешение, установяващо специфични за пощенския сектор права и задължения и позволяващо на предприятията да предоставят пощенски услуги и, когато това е приложимо, да създават и/или експлоатират своите мрежи за предоставянето на такива услуги, под формата на „общо разрешение“ или на „индивидуален лиценз“, както са определени по-долу:

[...]

– „индивидуален лиценз“: разрешение, предоставено от [НРО] и което дава на доставчика на пощенска услуга специфични права или подчинява дейностите на това предприятие на специфични задължения, ако е приложимо, допълващи общото разрешение, когато доставчикът на пощенски услуги няма право да упражнява съответните права до получаване на решението на [НРО];

[...]

17) ползвател: всяко физическо или юридическо лице, което се ползва от предоставянето на пощенска услуга като подател или получател;

18) [НРО]: органът или органите във всяка държава членка, на които държавата членка поверява, *inter alia*, регулаторните функции, попадащи в рамките на приложното поле на настоящата директива;

[...]“.

5 Съгласно член 7, параграфи 1, 3—5 от посочената директива:

„1. Държавите членки не предоставят и не запазват в сила изключителни или специални права за установяването и предоставянето на пощенски услуги. Държавите членки могат да финансират предоставянето на универсални услуги чрез едно или няколко от средствата, предвидени в параграфи 2, 3 и 4, или чрез каквито и да е други средства, съвместими с Договора.

[...]

3. Когато държава членка установи, че задълженията за универсална услуга, предвидени в настоящата директива, водят до нетни разходи, изчислени съобразно приложение I, и представляват несправедлива финансова тежест за доставчика(ците) на универсалната услуга, същата може да въведе:

- а) механизъм за обезщетяване на засегнатото(ите) предприятие(я) за сметка на публични фондове; или
- б) механизъм за поделение на нетните разходи за задълженията за универсална услуга между доставчици на услуги и/или ползватели.

4. Когато нетните разходи са поделени в съответствие с параграф 3, буква б), държавите членки могат да създадат компенсационен фонд, който може да се финансира от доставчици на услуги и/или от ползвателски такси и се управлява за тази цел от орган, независим от бенефициера или бенефициерите. [...]

5. Държавите членки гарантират, че принципите на прозрачност, недискриминация и пропорционалност се спазват при създаването на компенсационния фонд и при определянето на размера на финансовите вноски, посочени в параграфи 3 и 4. Вземите в съответствие с параграфи 3 и 4 решения се основават на обективни и проверими критерии и се огласяват публично“.

6 Член 14 от същата директива гласи:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че счетоводството на доставчиците на универсална услуга се води в съответствие с разпоредбите на настоящия член.

2. Доставчикът(ците) на универсална услуга в рамките на своята система за вътрешно счетоводство води(ят) отделни сметки с цел ясно разграничаване между отделните услуги и продуктите, които са част от универсалната услуга, и тези, които не са част от нея. Тази отделна счетоводна отчетност се използва като база, когато държавите членки изчисляват нетните разходи за универсалната услуга. Такива системи за вътрешно счетоводство функционират на основата на системно прилагани и обективно обосновани принципи на разпределение на разходите.

3. Без да се засяга параграф 4, счетоводните системи, посочени в параграф 2, разпределят разходите по следния начин:

- а) разходите, които могат да бъдат пряко отнесени към конкретна услуга или продукт, се начисляват като такива;
- б) общите разходи, тоест разходите, които не могат да бъдат пряко отнесени към конкретна услуга или продукт, се разпределят, както следва:
 - i) винаги когато е възможно, общите разходи се разпределят въз основа на пряк анализ на произхода на самите разходи;
 - ii) когато прекият анализ не е възможен, категориите общи разходи се разпределят въз основа на непрякото им свързване към друга категория разходи или към друга група от категории разходи, които е възможно да бъдат пряко начислени или разпределени; непрякото свързване се основава на сравними структури на разходите;

- iii) когато не могат да се намерят нито преки, нито косвени мерки за разпределяне на разходите, категорията разходи се разпределя въз основа на фактор за общо разпределяне, изчислен чрез съотношението между всички пряко или непряко начислени или разпределени разходи, от една страна, към всяка от универсалните услуги, и от друга страна, към другите услуги;
- iv) общите разходи, необходими за предоставянето и на универсални, и на неуниверсални услуги, се разпределят съответно; към универсалните и неуниверсалните услуги следва да се прилагат едни и същи параметри на разходите.

4. Други системи за аналитично счетоводство могат да се прилагат само ако са съвместими с параграф 2 и ако са били одобрени от [НРО]. Комисията бива информирана преди тяхното прилагане.

5. [НРО] следят за това съответствието с една от системите за аналитично счетоводство, описани в параграфи 3 и 4, да се проверява от компетентен орган, който е независим от доставчика на универсалната услуга. Държавите членки гарантират, че декларацията относно съответствието се публикува периодично.

[...]

8. Когато дадена държава членка не е използвала механизъм за финансиране за предоставянето на универсалната услуга, както е допустимо съгласно член 7, и ако [НРО] е уверен, че никой от определените доставчици на универсална услуга в тази държава членка не получава държавно подпомагане в скрита или друга форма, както и че съществува ефективна конкуренция на пазара, [НРО] може да реши да не прилага изискванията на настоящия член.

[...]“.

7 Член 22 от изменената Директива 97/67 предвижда:

„1. Всяка държава членка определя един или няколко [НРО] за пощенския отрасъл, които са правно отделени и функционално независими от пощенските оператори. Държавите членки, които запазват собствеността си или контрола над доставчиците на пощенски услуги, гарантират ефективното структурно разделение на регулаторните функции от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

[...]

2. [НРО] имат за конкретна задача да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, по-специално чрез установяване на контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга. Също така може да им бъде поверена и функцията за гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл.

[...]

3. Държавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, съгласно които всеки ползвател или доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган, има право да обжалва решението пред

апелативен орган, който е независим от участващите страни. До приключване на обжалването решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не реши друго“.

- 8 Приложение I към тази директива, озаглавено „Ръководство за изчисляване на нетните разходи, ако има такива, на универсалната услуга“, съдържа част Б, озаглавена „Изчисляване на нетните разходи“, която предвижда:

„[НРО] следва да вземат предвид всички начини за осигуряване на подходящи стимули за доставчиците на пощенски услуги (определени или не) да изпълняват задължението за универсалната услуга при ефикасни разходи.

Нетен разход за задълженията за универсална услуга е всеки разход, свързан със и необходим за дейностите по предоставяне на универсална услуга. Нетните разходи за задълженията за универсална услуга се изчисляват като разлика между нетните разходи на определения доставчик на универсална услуга при работа със задължение за универсалната услуга и на същия доставчик на пощенска услуга при работа без задължение за универсална услуга.

При изчисляването се отчитат всички други относими елементи, включително натрупаните нематериални и пазарни ползи за доставчика на пощенски услуги, определен да предоставя универсална услуга, правото на разумна печалба и стимулирането на ефикасността на разходите;

[...]

[...] Отговорността за проверката на нетните разходи се поема от [НРО]. Доставчикът(ците) на универсална услуга сътрудничи(ат) на [НРО] за осъществяване на проверката на нетните разходи“.

Директива 2008/6

- 9 Съображения 29, 41, 49 и 56 от Директива 2008/6 гласят:

„(29) Принципите на прозрачност, недискриминация и пропорционалност, предвидени понастоящем в Директива [97/67], следва да продължат да се прилагат към всеки механизъм за финансиране и всяко решение в тази област следва да се основава на прозрачни, обективни и проверими критерии. По-специално нетните разходи за универсалната услуга следва да се изчисляват под контрола на [НРО] като разликата между нетните разходи на определения доставчик на универсална услуга, когато работи със задължение за универсална услуга и когато не работи със задължение за универсална услуга. При изчисляването следва да се отчитат всички други относими елементи, включително всички пазарни ползи, натрупващи се за доставчик на пощенски услуги, определен да предоставя универсална услуга, правото на разумна печалба и стимули за ефикасност на разходите.

[...]

- (41) С оглед на прехода към напълно конкурентен пазар и за да се предотврати негативно влияние на кръстосаното субсидиране върху конкуренцията, е уместно да се запази изискването към държавите членки да оставят в сила задължението за доставчиците на универсалната услуга да водят отделно и прозрачно счетоводство, като се правят необходимите адаптации.

Посоченото задължение следва да предостави на [НРО], органите по защита на конкуренцията и Комисията необходимата информация за вземане на решения, свързани с универсалната услуга, и за контрола на справедливите пазарни условия, докато конкуренцията стане ефективна. [...]

Поддържането на отделно и прозрачно счетоводство следва да предостави на държавите членки и на техните [НРО] достатъчно подробна счетоводна информация, за да:

- вземат решения по отношение на универсалната услуга,
- бъде използвана като база за определяне дали задълженията за универсалната услуга водят до нетни разходи и налагат несправедлива финансова тежест върху доставчика на универсална услуга,
- [...]

- (49) Всяка страна, която е адресат на решение на [НРО], следва да има право на обжалване пред орган, който е независим от регулаторния орган. Този орган може да бъде и съд. Тази процедура по обжалване не засяга разделението на компетенциите в рамките на националната съдебна система и правата на юридическите или физическите лица съгласно националното законодателство. До приключването на тези процедури е необходимо да се осигури временната валидност на решенията на [НРО] с цел да се гарантира правната и пазарната сигурност.

[...]

- (56) Тъй като целите на настоящата директива, а именно постигането на вътрешен пазар на пощенски услуги в Общността при гарантиране на еднакво равнище на универсални услуги за всички ползватели и установяване на хармонизирани принципи за регулиране на пощенските услуги, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки и следователно, поради мащаба и последиците, могат да бъдат по-добре постигнати на общностно равнище, Общността може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора. [...]“.

Българското право

- 10 Съгласно член 147 от Административнопроцесуалния кодекс:

„(1) Право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения.

[...]“.

11 Член 15 от Закона за пощенските услуги гласи:

(1) [КРС] регулира извършването на пощенските услуги в съответствие с този закон, като:

1. осигурява условия за извършване на универсалната пощенска услуга на територията на цялата страна;

[...]

11. разработва методика за изчисляване на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга и за определяне на критерии за наличие на несправедлива финансова тежест; методиката се приема от Министерския съвет по предложение на [КРС];

[...]

(2) Решенията на [КРС] по прилагането на този закон са индивидуални, нормативни или общи административни актове и подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред съответния административен съд.

[...]“.

12 Член 24 от този закон предвижда:

„Универсалната пощенска услуга се предоставя от пощенски оператор, на когото със закона е възложено задължение за извършването на тази услуга на територията на цялата страна чрез организирана и управлявана от него пощенска мрежа“.

13 Съгласно член 29 от посочения закон:

„(1) Пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на универсалната пощенска услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него.

(2) Размерът на несправедливата финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга се определя от [КРС] въз основа на нетните разходи, изчислени при спазване на методиката по чл. 15, ал. 1, т. 11.

[...]“.

14 Съгласно член 29а от Закона за пощенските услуги по заявление, подадено от пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, КРС се произнася по размера на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга и по наличието на несправедлива финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга и нейния размер. От акта за преюдициално запитване е видно, че както следва от член 29а от този закон, КРС не се произнася по размера на компенсацията, която трябва да се предостави на доставчика на универсалната пощенска услуга в случай на констатиране на несправедлива финансова тежест за него. КРС

представя решението си и материалите към него на ресорния заместник министър-председател, който от своя страна представя на министъра на финансите предложение за включване на размера на средствата за компенсиране на тази финансова тежест в проекта на закон за държавния бюджет за следващата година.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 15 Жалбоподателят в главното производство е българско дружество, което притежава лицензия за извършване на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга. От акта за преюдициално запитване е видно, че с решение № 289 от 18 август 2022 г. КРС отнема тази индивидуална лицензия и на жалбоподателя в главното производство се определя двугодишен срок, в който не може да кандидатства за издаване на нова индивидуална лицензия за извършване на такива услуги и да му бъде прехвърляна индивидуална лицензия, както и да придобива дялове или акции от капитала на търговско дружество — лицензиран пощенски оператор в съответната област на дейност.
- 16 Жалбоподателят в главното производство подава жалба срещу това решение, която е отхвърлена на първа инстанция. Съгласно информацията, която е предоставена на Съда от жалбоподателя в главното производство и потвърдена от Република България в съдебното заседание, решението, с което се отхвърля жалбата, и самото обжалвано решение са окончателно отменени с решение на Върховния административен съд (България) от 29 януари 2024 г.
- 17 От 2010 г. за срок от петнадесет години задължението за извършване на универсалната пощенска услуга е възложено на БП, традиционният пощенски оператор в България.
- 18 След като този оператор подава заявление за компенсиране съгласно член 29а от Закона за пощенските услуги, с решение № 332 от 13 октомври 2022 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) КРС приема — след извършването на одит, възложен на независим одитор — че общият размер на нетните разходи от предоставяне на универсалната пощенска услуга от посочения оператор за 2021 г. е 28 456 000 български лева (BGN) (около 14 500 000 евро) и че тези нетни разходи представляват несправедлива финансова тежест за този оператор.
- 19 Жалбоподателят в главното производство подава жалба срещу спорното решение пред Административен съд София-град (България), която е отхвърлена с определение поради липсата на правен интерес, тъй като жалбоподателят в главното производство не е адресат на това решение и то не поражда преки и непосредствени права или задължения за него и не засяга неговите права и законни интереси.
- 20 Жалбоподателят в главното производство обжалва това определение пред запитващата юрисдикция, Върховния административен съд, като изтъква, че се конкурира с БП както на пазара на услугите, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга, така и на пазара на неуниверсалните пощенски услуги. Твърди, че е участвал в редица процедури за възлагане на обществени поръчки и че необичайно ниските цени на подадените от БП в рамките на тези процедури оферти водят до съмнения, че БП използва субсидиите, получени от държавата за извършване на възложената му универсална пощенска услуга, за да финансира и други дейности, което води до изкривяване на конкуренцията и оказва пряко влияние върху търговската му дейност на съответния пазар. Посочва, че е подал

няколко жалби, в които е твърдял, че БП се ползва от държавни помощи. Твърденията му никога не били разглеждани с аргумента, че „разходите за [универсалната пощенска услуга] се съгласува[т] от КРС ежегодно в рамките на административна процедура, започваща по заявление на БП „за компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършване на [универсалната пощенска услуга]“.

- 21 Пред запитващата юрисдикция жалбоподателят в главното производство твърди по-специално, че изчисляването на нетните разходи за предоставянето на универсалната пощенска услуга не е обикновена счетоводна процедура, а дава възможност на регулаторния орган да извърши цялостна преценка на въпросния пазар. Според него съответното решение е едно от решенията по член 14 във връзка с член 22 от изменената Директива 97/67 и следователно може да бъде обжалвано от „всеки ползвател“ на универсалната пощенска услуга, както и от „всеки доставчик на пощенски услуги“, засегнат от него.
- 22 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят в главното производство се позовава както на качеството си на „доставчик на пощенски услуги“, така и на качеството си на „ползвател на универсалната пощенска услуга“ и счита, че обжалваното пред запитващата юрисдикция определение на Административен съд София-град нарушава член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и член 22 от изменената Директива 97/67. Той изтъква, че дружествата, конкуренти на доставчика, на който е възложено извършването на универсалната услуга, могат да оспорват решенията на НРО, ако тези решения нарушават конкуренцията. В настоящия случай КРС била издала кратко и автоматично взето решение, в което се позовавала, от една страна, на доклад, изготвен от БП, който не бил обществено достъпен, и от друга страна, на анализа на независим одитор, в който обаче не се извършвали задълбочени проверки в счетоводството на БП и бил оповестен само частично.
- 23 От своя страна КРС припомня, че предвиденият в член 22 от изменената Директива 97/67 механизъм се осъществява на национално равнище чрез производството по обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс, и че кръгът на лицата, които имат право да обжалват неговите решения не е безграничен. Според КРС „засегнати“ по смисъла на тази директива са лицата, които са носители на „материалноправните последици“ на такива решения, а именно прекратяване или ограничаване на съществуващи субективни права, създаване на нови или разширяване на съществуващи правни задължения или невъзможност за упражняване на субективни права. КРС счита, че в случая отмяната на спорното решение не би довела до никаква промяна в правната сфера на жалбоподателя в главното производство, а приемането на защитаваната от него теза би породило изключителна правна несигурност.
- 24 Предвид тези доводи запитващата юрисдикция счита, че за да се отговори на въпроса дали жалбоподателят в главното производство има правен интерес от отмяната на спорното решение, трябва да се тълкува понятието „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на [НРО]“ по смисъла на член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67. Според запитващата юрисдикция в рамките на спора по главното производство не е необходимо да се разглежда понятието „ползвател“ на пощенски услуги по смисъла на тази разпоредба, тъй като жалбоподателят в главното производство е развил единствено съображения за дейността си на доставчик на „услуги, попадащи в обхвата на универсалната пощенска услуга“, който се конкурира с БП на съответния пазар, и не е

изложил фактически твърдения, които да обосноват извод за ползване от негова страна на универсалната пощенска услуга, предоставяна от БП. Поради това според запитващата юрисдикция всеки преюдициален въпрос, свързан с качеството „ползвател“ на пощенски услуги, е хипотетичен.

25 При тези обстоятелства Върховният административен съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Как следва да се тълкува изразът „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на [НРО]“, и по-специално понятието „засегнат“, по смисъла на член 22, т. 3 от [изменената Директива 97/67]? Следва ли понятието „засегнат“ да се тълкува като изискващо решението на [НРО] да бъде издадено именно спрямо доставчика на пощенски услуги? „Засегнато“ ли е, по смисъла на член 22, т. 3 от [изменената Директива 97/67], дружество, извършващо доставки на пощенски услуги, което се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга в процедури по обществени поръчки, при обжалването на решенията по които излага аргументи, свързани с кръстосано субсидиране, извършвано от доставчика на универсалната пощенска услуга, отхвърляни от съда, поради наличието на решения на [НРО] за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на универсална пощенска услуга (УПУ) от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?
- 2) Допускат ли разпоредбата на член 22, т. 3 от [изменената Директива 97/67] и член 47 от [Хартата] положение като разглежданото в главното производство, при което доставчик на пощенски услуги, който се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга, не може да оспори пред независим орган решение на [НРО] за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на [универсалната пощенска услуга] от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 26 В писменото си становище Република България оспорва допустимостта на първия преюдициален въпрос, като твърди по-специално, че той се основава на фактически твърдения, които са изтъкнати само от жалбоподателя в главното производство и не са доказани пред запитващата юрисдикция. Ето защо този въпрос бил хипотетичен. Освен това Република България се пита дали отговорът на Съда на този въпрос е от полза за разрешаването на спора по главното производство.
- 27 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, щом поставените в рамките на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Всъщност тези въпроси, които са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може

да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 6 юни 2024 г., *INGSTEEL*, C-547/22, EU:C:2024:478, т. 25 и 26 и цитираната съдебна практика).

- 28 В случая не може да се оспори нито че първият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67, нито че тази разпоредба, и по-специално нейното приложно поле по отношение на лицата, са от значение за решаването на спора в главното производство.
- 29 Несъмнено с този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали претендираното от жалбоподателя в главното производство качество на „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на [НРО]“ по смисъла на член 22, параграф 3 от тази директива, може да се установи въз основа на фактически обстоятелства по административни и съдебни производства, различни от главното производство — обстоятелства, които според Република България не се установяват в случая.
- 30 Съгласно постоянната съдебна практика обаче, макар при определени обстоятелства да е по-удачно фактическата обстановка по делото да е установена към момента на отправяне на запитване до Съда, националните юрисдикции разполагат с възможно най-широко право да сезират Съда, ако смятат, че висиящото пред тях дело повдига въпроси във връзка с тълкуването или преценката на валидността на разпоредбите на правото на Съюза, по които въпроси те трябва да вземат решение (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, т. 31 и цитираната съдебна практика). По-конкретно тези юрисдикции са свободни да упражнят това право във всеки момент от производството, който според тях е подходящ (решение от 14 ноември 2018 г., *Memoria и Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 31 Ето защо едно преюдициално запитване не може да бъде обявено за недопустимо само защото е възникнало в ранен етап от главното производство (решение от 14 ноември 2018 г., *Memoria и Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, т. 34).
- 32 Следователно преюдициалното запитване е допустимо.

По същество

- 33 В самото начало следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 20 април 2023 г., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 34 Ето защо следва да се приеме, че с въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която доставчик на пощенски

услуги, който е конкурент на доставчика на универсалната пощенска услуга, не може да оспорва пред независим орган решение на НРО, на което той не е адресат и с което НРО изчислява съгласно член 7, параграф 3 от тази директива размера на нетните разходи, понесени от доставчика на универсалната пощенска услуга, и констатира, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест по смисъла на последната разпоредба.

- 35 За да се отговори на този въпрос, следва да се тълкува понятието „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на [НРО]“, съдържащо се в член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67, което при липсата на изрично препращане към правото на държавите членки трябва да се счита за самостоятелно понятие на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 февруари 2008 г., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 36 В това отношение, подобно на Република България и на Комисията, следва да се отбележи, че текстът на член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67 по същество е идентичен с текста на член 4, параграф 1, първо изречение от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), понастоящем възпроизведен в член 31, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36).
- 37 Съгласно член 4, параграф 1, първо изречение от Директива 2002/21 „[д]ържавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално ниво, чрез които всеки ползвател или предприятие, доставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора“.
- 38 Съгласно постоянната съдебна практика член 4, параграф 1 от Директива 2002/21 представлява израз на принципа на ефективна съдебна защита, гарантиран от разпоредбите на член 47 от Хартата, по силата на който юрисдикциите на държавите членки са длъжни да осигурят съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (решение от 20 април 2023 г., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 39 Ето защо при тълкуването на тази разпоредба трябва да се отчита значението на това основно право, което произтича от системата, установена от Хартата като цяло. По-специално следва да се отчете, че макар член 52, параграф 1 от Хартата да допуска възможността да се ограничи упражняването на съответното основно право, тази разпоредба все пак изисква всяко ограничаване да зачита основното съдържание на това основно право и при спазване на принципа на пропорционалност, да е необходимо и действително да отговаря на цели от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 20 април 2023 г., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 40 В този контекст Съдът е приел, че с оглед на задълженията на НРО в областта на насърчаването на конкуренцията в сектора на електронните съобщения стриктното тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2002/21, според което тази разпоредба не предоставя право на обжалване на други лица, освен на адресатите на решенията на тези

органи, трудно би било съвместимо с общите цели и регулаторните принципи, които произтичат за посочените органи от тази директива, и особено с целта за насърчаване на конкуренцията (решение от 20 април 2023 г., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 35 и цитираната съдебна практика).

- 41 Така съгласно постоянната съдебна практика член 4, параграф 1 от Директива 2002/21 се отнася както до адресатите на съответното решение на НРО, така и до предприятията, които предоставят електронни съобщителни мрежи или услуги и които могат да бъдат конкуренти на тези адресати, доколкото НРО се произнася в рамките на производство, предназначено да осигури защита на конкуренцията, и доколкото това решение може да се отрази на пазарното им положение (вж. в този смисъл решения от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, т. 39, и от 20 април 2023 г., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 32 и 36).
- 42 Стриктното тълкуване на член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67 обаче би било трудно съвместимо с преследваните от тази директива цели поради аналогични на посочените в точки 38—40 от настоящото решение причини.
- 43 В това отношение, що се отнася, от една страна, до целите на правната уредба на Съюза в тази област, от съображение 56 от Директива 2008/6 следва, че целите, които тя преследва, са постигане на вътрешен пазар на пощенските услуги в Съюза, гарантиране на еднакво равнище на универсални услуги за всички ползватели и установяване на хармонизирани принципи за регулиране на този сектор. От съображение 41 от тази директива обаче следва, че тези цели се преследват „с оглед на прехода към напълно конкурентен пазар“.
- 44 Що се отнася, от друга страна, до задачите, поверени на НРО на пощенския сектор, от съображение 39 от изменената Директива 97/67 следва, че целта на гарантирането на статута им на независими субекти е да се осигури „ненарушена конкуренция“. Освен това съгласно член 22, параграф 2 от тази директива на посочените органи може да бъде поверена и задачата да гарантират спазването на правилата на конкуренция в пощенския сектор, а както следва от параграф 1 от този член, тези органи са длъжни да се консултират и да си сътрудничат с националните органи, на които е поверено прилагането на конкурентното право.
- 45 При това положение няма никаква причина две разпоредби от правото на Съюза, които по същество са формулирани еднакво, като член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67, от една страна, и член 4, параграф 1 от Директива 2002/21, от друга, да се тълкуват по различен начин, като се има предвид освен това, че тези две директиви уреждат сродни области на правото на Съюза, предоставят аналогични правомощия на определените за всяка от тези области НРО и преследват сходни цели (вж. по аналогия решение от 17 септември 2002 г., Concordia Bus Finland, C-513/99, EU:C:2002:495, т. 90 и 91).
- 46 Ето защо следва да се приеме, че член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67 се прилага както по отношение на адресатите на решение като спорното, така и по отношение на доставчиците на пощенски услуги, които са конкуренти на тези адресати, доколкото това решение е прието в рамките на процедура, целяща да гарантира ненарушена конкуренция, и може да се отрази на пазарното положение на тези доставчици конкуренти.

- 47 Безспорно съображение 49 от Директива 2008/6 предвижда, че „[в]сяка страна, която е адресат на решение на [НРО], следва да има право на обжалване пред орган, който е независим от регулаторния орган“. В това съображение обаче само се посочва, че всеки, който е адресат на решение на НРО, може да обжалва това решение. Простото посочване в това съображение на тази възможност обаче по никакъв начин не означава, че това обжалване е изключено за предприятия, конкурентни на адресата на такова решение (вж. по аналогия решение от 21 февруари 2008 г., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, т. 45).
- 48 В този контекст и за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, е необходимо да се провери в светлината на изложените в точка 46 от настоящото решение съображения дали решение на НРО, който отговаря за пощенския сектор, като спорното решение, а именно решение, с което се изчислява размерът на нетните разходи, направени от доставчика на универсалната пощенска услуга, и се установява, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест, е решение, което, от една страна, е прието в рамките на процедура, целяща да гарантира ненарушена конкуренция, и от друга страна, може да се отрази на пазарното положение на конкурент на този доставчик.
- 49 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 7, параграф 3 от изменената Директива 97/67 държавите членки установяват дали предвидените в нея задължения за предоставяне на универсалната услуга водят до нетни разходи, изчислени съобразно разпоредбите на приложение I към тази директива, и дали представляват несправедлива финансова тежест за доставчика или доставчиците на универсалната услуга. Както следва от членове 7, 14 и 22 от изменената Директива 97/67 във връзка със съображения 29 и 41 от Директива 2008/6, изчисляването на нетните разходи за универсалната услуга се извършва под контрола на НРО, които изпълняват функциите си напълно независимо както от участниците на пазара, така и от държавните органи (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2023 г., *Nexive Commerce* и др., C-226/22, EU:C:2023:637, т. 42). Освен това в част Б от приложение I към изменената Директива 97/67 се уточнява, че отговорността за проверката на нетните разходи се поема от НРО. При това положение следва да се приеме, че решенията, приети от НРО при упражняване на правомощията им по посочените разпоредби, произвеждат задължителни правни последици, като обстоятелството, че тези решения евентуално могат да са част от други уредени от националното право процедури за определяне на размера на компенсацията, която следва да се предостави на доставчиците на универсалната услуга, е без значение в това отношение.
- 50 След това уточнение, на първо място, що се отнася до въпроса дали решение като спорното е прието в рамките на процедура, целяща да гарантира ненарушена конкуренция, от съображение 41 от Директива 2008/6 следва изводът, че основната цел на член 14 от изменената Директива 97/67, чийто параграф 2 изисква доставчикът или доставчиците на универсална услуга да водят прозрачно счетоводство, като разграничават услугите и продуктите, които са част от универсалната услуга, от услугите и продуктите, които не са част от нея, е и да накара държавите членки да проверяват справедливостта на условията на пазара на пощенските услуги както за доставчика или доставчиците на универсалната услуга, така и за техните конкуренти. Това тълкуване се потвърждава и от член 14, параграф 8 от последната директива, съгласно който НРО може да не прилага предвидените в разпоредбите на този член изисквания относно аналитичното счетоводство, ако е уверен, че никой от доставчиците на универсална услуга не получава държавно подпомагане в скрита или друга форма и че съществува ефективна конкуренция на пазара.

- 51 Доколкото обаче съгласно член 14, параграф 2 от изменената Директива 97/67 НРО упражнява правомощията си по член 7, параграф 3 от тази директива, като взема предвид информацията, предоставена в съответствие с предвидените в посочения член 14, параграф 2 изисквания, следва да се приеме, че решенията, приети при упражняване на това правомощие, целят да защитят конкуренцията по смисъла на цитираната в точка 41 от настоящото решение съдебна практика.
- 52 На второ място, що се отнася до въпроса дали решение като спорното може да се отрази на пазарното положение на конкурентите на адресата на такова решение, това условие трябва да се счита за изпълнено, ако правата на съответните конкуренти са потенциално засегнати от решението на съответния НРО, от една страна, поради неговото съдържание и от друга страна, поради дейността, упражнявана или планирана от тези конкуренти (вж. по аналогия решение от 20 април 2023 г., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 53 Посоченото в точка 50 от настоящото решение изискване за приемане на решение като спорното, за да се провери справедливостта на условията на съответния пазар, обаче се основава на разбирането, че ако тези условия не са справедливи, съдържанието на това решение може да се отрази на конкуренцията между операторите на съответния пазар. В този смисъл подобно решение по самото си естество може да се отрази на положението на предприятията, конкуренти на адресата на това решение, доколкото те упражняват или възнамеряват да упражняват дейност като посочената в цитираната в точка 52 от настоящото решение съдебна практика, което националният съд следва да провери.
- 54 Всъщност следва да се констатира, подобно на Република България, че целта на производството за определяне на нетните разходи за извършване на универсалната пощенска услуга и за установяване на това дали тези разходи представляват несправедлива тежест за доставчика на тази услуга е да се възстанови равнопоставеността на посочения доставчик спрямо останалите пазарни участници, които нямат наложено задължение за предоставяне на такава услуга. От тази констатация следва, че ако решението, взето в резултат на такова производство, се основава на погрешна или произволна информация, има опасност положението на този доставчик на съответния пазар да бъде изкуствено засилено, което неизбежно би засегнало положението на неговите конкуренти на този пазар, независимо от механизма за компенсиране на нетните разходи, избран от съответната държава членка съгласно член 7 от изменената Директива 97/67.
- 55 С оглед на гореизложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 22, параграф 3 от изменената Директива 97/67 във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която доставчик на пощенски услуги, който е конкурент на доставчика на универсалната пощенска услуга, не може да оспорва пред независим орган решение на НРО, на което той не е адресат и с което НРО изчислява съгласно член 7, параграф 3 от тази директива размера на нетните разходи, понесени от доставчика на универсалната пощенска услуга, и констатира, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест по смисъла на последната разпоредба.

По съдебните разноски

- 56 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

Член 22, параграф 3 от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г., във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която доставчик на пощенски услуги, който е конкурент на доставчика на универсалната пощенска услуга, не може да оспорва пред независим орган решение на националния регулаторен орган, на което той не е адресат и с което този орган изчислява съгласно член 7, параграф 3 от изменената Директива 97/67 размера на нетните разходи, понесени от доставчика на универсалната пощенска услуга, и констатира, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест по смисъла на последната разпоредба.

Gratsias

Jarukaitis

Csehi

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 октомври 2024 година.

Секретар
A. Calot Escobar

Председател
K. Lenaerts