



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 24. oktobra 2024*

„Predhodno odločanje – Poštne storitve v Evropski uniji – Direktiva 97/67/ES – Člen 22(3) – Pojem ‚izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa‘ – Pravica do pravnega sredstva“

V zadevi C-476/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) z odločbo z dne 14. julija 2023, ki je na Sodišče prispela 25. julija 2023, v postopku

„STAR POST“ EOOD

proti

Komisija za regulirane na saobshteniata,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi D. Gratsias (poročevalec), predsednik senata, I. Jarukaitis, predsednik četrtega senata, in Z. Csehi, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. maja 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za „STAR POST“ EOOD K. Boncheva, M. Dokova-Kostadinova in M. Ekimdzhev, advokati,
- za Komisija za regulirane na saobshteniata T. Aleksandrova in I. Dimitrov,
- za bolgarsko vlado T. Mitova in R. Stoyanov, agenta,
- za češko vlado L. Halajová, M. Smolek in J. Vlácil, agenti,
- za Evropsko komisijo C. Georgieva in M. Mataija, agenta,

* Jezik postopka: bolgarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 22(3) Direktive 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 (UL 2008, L 52, str. 3) (v nadaljevanju: spremenjena Direktiva 97/67).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med „STAR POST“ EOOD, družbo bolgarskega prava, in Komisija za regulirane na saobshteniata (regulativna komisija za komunikacije, Bolgarija) (v nadaljevanju: KRS) zaradi odločbe zadnjenavedene, s katero je bil določen skupni znesek neto stroškov družbe Balgarski Poshti (v nadaljevanju: BP) za zagotavljanje univerzalne poštne storitve in v kateri je bilo ugotovljeno, da ti stroški za družbo BP pomenijo nepravično finančno breme.

Pravni okvir

Pravo Unije

Spremenjena Direktiva 97/67

- 3 V uvodni izjavi 39 spremenjene Direktive 97/67 je navedeno:

„[ker] je za zagotovitev ustreznega delovanja univerzalne storitve in da se zagotovi neizkrivljeno konkurenco v nerezerviranem sektorju pomembno ločiti funkcije regulativnega organa na eni strani in izvajalca na drugi; ker noben poštni operater ne more biti hkrati sodnik in zainteresirana stranka; ker je v pristojnosti države članice, da določi predpise za en ali več [nacionalnih] regulativnih organov [v nadaljevanju: NRO], ki so lahko izbrani med državnimi organi ali neodvisnimi subjekti, imenovanimi v ta namen“.
- 4 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje definicije:

[...]

1a. *izvajalec poštnih storitev*: podjetje, ki izvaja eno ali več poštnih storitev;

[...]

13. *izvajalec univerzalne storitve*: javni ali zasebni izvajalec poštnih storitev, ki zagotavlja univerzalno pošto storitev ali njene dele v državi članici, katerega identiteta je bila v skladu s členom 4 priglašena Komisiji;
14. *dovoljenja*: vsako dovoljenje, ki določa pravice in obveznosti značilne za poštni sektor, in dovoljuje podjetjem izvajanje poštnih storitev ter po potrebi gradnjo in/ali obratovanje njihovega omrežja za izvajanje teh storitev v obliki splošnega dovoljenja ali posamičnega dovoljenja, kot je opredeljeno spodaj:

[...]

- ‚posamično dovoljenje‘: dovoljenje, ki ga dodeli [NRO] in daje izvajalcu poštnih storitev posebne pravice, ali podredi delovanje tega podjetja posebnim obveznostim, ki dopolnjujejo splošno dovoljenje, kadar je to primerno, ko izvajalec poštnih storitev ne sme uveljavljati ustreznih pravic, dokler ne prejme odločbe [NRO];

[...]

17. *uporabniki*: vsaka fizična ali pravna oseba, ki uporablja poštne storitve kot pošiljatelj ali naslovnik;
18. *[NRO]*: organ ali organi v vsaki državi članici, kateremu/-im država članica zaupa med drugim tudi regulativne funkcije, ki spadajo v področje te direktive;

[...]„

5 Člen 7(1) in od (3) do (5) navedene direktive določa:

„1. Države članice ne podelijo ali ohranijo veljavnih izključnih ali posebnih pravic za vzpostavitev in zagotavljanje poštnih storitev. Države članice lahko izvajanje univerzalne storitve financirajo v skladu z enim ali več sredstvi iz odstavkov 2, 3 in 4, ali v skladu s katerim drugim sredstvom, skladnim s Pogodbo.

[...]

3. Če država članica ugotovi, da obveznosti univerzalne storitve, kakor so določene v tej direktivi, povzročajo neto strošek na podlagi izračuna iz Priloge I in pomenijo nepravilno finančno breme za izvajalca(-e) univerzalne storitve, lahko:

- (a) vzpostavi mehanizem za povrnitev stroškov zadevnega(-ih) podjetja(-ij) iz javnih sredstev; ali
- (b) uvede mehanizem za razdelitev neto stroška obveznosti univerzalne storitve med izvajalce storitev in/ali uporabnike.

4. Če se neto stroški delijo v skladu z odstavkom 3(b), lahko države članice ustanovijo kompenzacijski sklad, ki se lahko financira s pristojbinami izvajalcev storitve in/ali uporabnikov in ga upravlja organ, ki je neodvisen od upravičenca ali upravičencev. [...]

5. Države članice zagotovijo, da se načela preglednosti, nediskriminacije in sorazmernosti upoštevajo pri ustanovitvi kompenzacijskega sklada in pri določitvi stopnje finančnih prispevkov

iz odstavkov 3 in 4. Odločitve, ki se sprejmejo na podlagi odstavkov 3 in 4, temeljijo na objektivnih in preverljivih merilih ter se objavijo.“

6 Člen 14 te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev, da vodenje računovodske evidence izvajalcev univerzalne storitve poteka v skladu z določbami tega člena.

2. Izvajalec(-ci) univerzalne storitve vodi(jo) ločene računovodske evidence znotraj svojih računovodskih sistemov za jasno ločevanje med vsemi storitvami in izdelki, ki so del univerzalne storitve, in tistimi, ki to niso. To ločeno računovodstvo služi kot podatek pri izračunu neto stroška univerzalne storitve držav članic. Takšni notranji računovodski sistemi delujejo na podlagi dosledno uporabljenih in objektivno utemeljenih načel stroškovnega računovodstva.

3. Računovodski sistemi iz odstavka 2, brez poseganja v odstavek 4, dodelijo stroške na naslednji način:

- (a) stroški, ki jih je mogoče neposredno pripisati določeni storitvi ali izdelku, se jim pripišejo;
- (b) skupni stroški, to so stroški, ki jih ni mogoče neposredno pripisati določeni storitvi ali izdelku, se porazdelijo na naslednji način:
 - (i) kadarkoli je mogoče, se skupni stroški porazdelijo na podlagi neposredne analize vira samih stroškov;
 - (ii) kadar neposredna analiza ni mogoča, se skupne stroškovne kategorije porazdelijo na podlagi posredne povezave z drugo stroškovno kategorijo ali skupino stroškovnih kategorij, za katero je možen neposredni prenos ali dodelitev; posredna povezava temelji na primerljivih stroškovnih strukturah;
 - (iii) ko ne moremo najti niti neposrednih niti posrednih ukrepov za porazdelitev stroškov, se stroškovna kategorija porazdeli na podlagi splošnega porazdelitvenega faktorja, ki se izračuna s pomočjo koeficienta vseh izdatkov, ki so neposredno ali posredno pripisani ali dodeljeni vsaki od univerzalnih storitev na eni strani ter drugim storitvam na drugi strani;
 - (iv) skupni stroški, ki so nujni za izvajanje tako univerzalne kot neuniverzalne storitve, se ustrezno porazdelijo; tako pri univerzalni kot neuniverzalni storitvi se uporabi enake povzročitelje stroškov.

4. Drugi sistemi stroškovnega računovodstva se lahko uporabljajo samo, če so združljivi z odstavkom 2 in jih je odobril [NRO]. Komisijo se o tem obvesti pred njihovo uporabo.

5. [NRO] zagotovi, da pristojni organ, ki je neodvisen od izvajalca univerzalne storitve, preveri skladnost z enim od sistemov stroškovnega računovodstva, opisanim v odstavku 3 ali 4. Države članice zagotovijo periodično objavo poročila o skladnosti.

[...]

8. Če določena država članica ni uporabila mehanizma financiranja za zagotavljanje univerzalne storitve, kot je to dovoljeno v členu 7, in če je [NRO] prepričan, da nihče izmed izvajalcev, določenih za opravljanje univerzalne storitve, v tej državi članici ne prejema državne pomoči, skrite ali druge, in če je konkurenca na trgu popolnoma učinkovita, se lahko [NRO] odloči, da ne bo uporabil zahtev tega člena.

[...]“

7 Člen 22 spremenjene Direktive 97/67 določa:

„1. Vsaka država članica imenuje enega ali več [NRO] za poštni sektor, ki so pravno ločeni in operativno neodvisni od izvajalcev poštних storitev. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad izvajalci poštних storitev, zagotovijo učinkovito strukturno ločitev regulativnih funkcij od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

[...]

2. [NRO] imajo posebno nalogo, da zagotovijo upoštevanje obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, zlasti z vzpostavitvijo postopkov nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje univerzalne storitve. Lahko so tudi zadolženi za zagotavljanje upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju.

[...]

3. Države članice poskrbijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo [NRO], pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strani. Do končanja vsakega takega pritožbenega postopka velja odločba [NRO], razen če pritožbeni organ ne odloči drugače.“

8 V Prilogi I k tej direktivi, naslovljeni „Navodila glede izračunavanja morebitnih neto stroškov univerzalne storitve“, je del B z naslovom „Izračunavanje neto stroškov“, v katerem je določeno:

„[NRO] mora preučiti vse možnosti, kako izvajalcem poštних storitev (ki so imenovani ali pa tudi ne) zagotoviti ustrezne spodbude za stroškovno učinkovito izpolnjevanje obveznosti storitve.

Neto strošek obveznosti univerzalne storitve je vsak strošek, ki je nujen za opravljanje izvajanja univerzalne storitve in je s to dejavnostjo povezan. Neto strošek obveznosti univerzalne storitve se izračuna kot razlika med neto stroški za imenovanega izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne storitve, in neto stroški istega izvajalca poštних storitev, ki posluje brez obveznosti univerzalne storitve.

Izračun mora upoštevati vse druge pomembne elemente, vključno z morebitnimi neopredmetenimi in tržnimi koristmi, ki jih ima izvajalec poštних storitev, imenovan za zagotavljanje univerzalne storitve, upravičenostjo do primernega dobička in spodbudami za stroškovno učinkovitost.

[...]

[...] [NRO] je odgovoren za preverjanje neto stroškov. Izvajalec(-ci) univerzalne storitve sodelujejo z [NRO], da slednji lahko preveri neto stroške.“

Direktiva 2008/6

9 V uvodnih izjavah 29, 41, 49 in 56 Direktive 2008/6 je navedeno:

„(29) Načela preglednosti, nediskriminacije in sorazmernosti iz Direktive [97/67] bi se morala še naprej uporabljati pri vseh mehanizmih financiranja, vse odločitve na tem področju pa bi morale temeljiti na preglednih, nepristranskih in preverljivih merilih. Zlasti bi bilo treba izračunati, pod nadzorom [NRO], neto stroške univerzalne storitve kot razliko med neto stroški za imenovanega izvajalca univerzalne storitve, če posluje z obveznostmi univerzalne storitve, in če ne posluje z obveznostmi univerzalne storitve. Izračun bi moral upoštevati vse druge pomembne elemente, vključno z morebitnimi tržnimi koristmi, ki jih ima izvajalec poštnih storitev, imenovan za zagotavljanje univerzalne storitve, upravičenostjo do primernega dobička in spodbudami za stroškovno učinkovitost.

[...]

(41) Zaradi prehoda na popolnoma konkurenčen trg in da se prepreči negativen vpliv navzkrižnih subvencij na konkurenco je primerno še naprej zahtevati, da države članice ohranijo obveznost izvajalcev univerzalne storitve glede vodenja ločenega in preglednega računovodstva, ob upoštevanju potrebnih prilagoditev.

Ta obveznost bi morala [NRO], organom, pristojnim za konkurenco, in Komisiji zagotoviti potrebne informacije za sprejem odločitev, povezanih z univerzalno storitvijo, in za spremljanje poštenih tržnih pogojev, dokler konkurenca ne postane učinkovita. [...]

Vodenje ločenega in preglednega računovodstva bi moralo državam članicam in njihovim [NRO] nuditi dovolj natančne računovodske informacije za:

- sprejemanje odločitev v zvezi z univerzalno storitvijo,
- vhodne podatke pri ugotavljanju, ali predpisane obveznosti univerzalne storitve povzročajo neto stroške in za izvajalca univerzalne storitve predstavljajo nepravilno finančno breme,
- [...]

(49) Vsaka stranka, za katero velja sklep [NRO], bi morala imeti pravico do pritožbe pri organu, neodvisnem od [NRO]. Ta organ je lahko sodišče. Ta pritožbeni postopek ne posega niti v delitev pristojnosti v okviru pravosodnih sistemov posameznih držav niti v pravice, ki jih imajo pravne ali fizične osebe po nacionalni zakonodaji. Do končanja teh postopkov obstaja potreba po zagotovitvi začasne veljavnosti odločitev [NRO], da se zagotovi pravna varnost in varnost na trgu.

[...]

(56) Ker ciljev te direktive, in sicer doseganja notranjega trga poštnih storitev Skupnosti, zagotovitve skupne ravni univerzalne storitve za vse uporabnike in določitev usklajenih načel za ureditev poštnih storitev, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker je te cilje zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje doseči na ravni Skupnosti, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načeli subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. [...]

Bolgarsko pravo

- 10 Člen 147 Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonik o upravnem postopku):

„(1) Državljeni in subjekti imajo pravico do izpodbijanja upravnega akta, s katerim so jim bile kršene ali ogrožene pravice, svoboščine ali legitimni interesi ali s katerim so jim bile naložene obveznosti.

[...]“

- 11 Člen 15 Zakon za poshtenske usluge (zakon o poštnih storitvah) določa:

(1) [KRS] zagotovi ureditev zagotavljanja poštnih storitev v skladu s tem zakonom:

1. tako, da na celotnem državnem ozemlju zagotovi pogoje za izvajanje univerzalne poštne storitve;

[...]

11. tako, da pripravi metodo za izračun neto stroškov zagotavljanja univerzalne poštne storitve in za določitev meril o nepravilnem finančnem bremenu; to metodo za izračun na predlog [KRS] sprejme svet ministrov;

[...]

(2) Odločitve [KRS] o izvajanju tega zakona so posamični upravni akti, upravni predpisi ali splošni upravni akti ter je zoper njih mogoče v skladu z zakonikom o upravnem postopku pred pristojnim upravnim sodiščem vložiti pravno sredstvo.

[...]“

- 12 Člen 24 tega zakona določa:

„Univerzalno poštne storitve zagotavlja izvajalec poštnih storitev, ki ima zakonsko obveznost, da uvede in vodi poštne omrežje, s katerim to storitev zagotavlja na celotnem državnem ozemlju.“

- 13 Člen 29 navedenega zakona določa:

„(1) Izvajalec poštnih storitev, ki mora zagotavljati univerzalno poštne storitve, prejme nadomestilo iz državnega proračuna, če mu pri izvajanju obveznosti zagotavljanja univerzalne poštne storitve nastanejo neto stroški, ki zanj pomenijo nepravilno finančno breme.

(2) [KRS] določi znesek nepravilnega finančnega bremena zaradi zagotavljanja univerzalne poštne storitve na podlagi neto stroškov, izračunanih v skladu z metodologijo iz člena 15(1), točka 11.

[...]“

- 14 KRS v skladu s členom 29a zakona o poštnih storitvah na predlog izvajalca poštnih storitev, ki mora zagotavljati univerzalno storitev, odloči o znesku neto stroškov za zagotavljanje univerzalne poštne storitve ter o obstoju in znesku nepravilnega finančnega bremena zaradi zagotavljanja

univerzalne poštne storitve. Iz predložitvene odločbe izhaja, da – kot je razvidno iz člena 29a tega zakona – KRS ne odloči o višini nadomestila, ki se izvajalcu univerzalne storitve prizna, če se ugotovi, da mu je naloženo nepravilno finančno breme. KRS svojo odločitev in z njo povezane elemente predloži pristojnemu podpredsedniku vlade, ki ministru za finance predloži predlog za vključitev zneska za pokritje tega finančnega bremena v predlog za državni proračun za naslednje leto.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 15 Tožeča stranka je bolgarska družba, ki je imetnica licence za zagotavljanje storitev iz univerzalne poštne storitve. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da je KRS z odločbo št. 289 z dne 18. avgusta 2022 to licenco preklicala in tožeči stranki iz postopka v glavni stvari za dve leti prepovedala, da zaprosi za posamično licenco za izvajanje teh storitev, da pridobi tako licenco ali da pridobi deleže ali delnice v gospodarski družbi, ki je izbrana izvajalka poštne storitve na zadevnem področju storitev.
- 16 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper to odločbo vložila pritožbo, ki je bila na prvi stopnji zavrnjena. V skladu s podatki, ki jih je Sodišču predložila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari in jih je Republika Bolgarija na obravnavi pred Sodiščem potrdila, sta bili ta zavrnitev in navedena odločba s sodbo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) z dne 29. januarja 2024 pravnomočno odpravljeni.
- 17 Družba BP, prvotna izvajalka poštne storitve v Bolgariji, je od leta 2010 za obdobje 15 let zavezana zagotavljati univerzalno pošto storitev.
- 18 KRS je na podlagi zahtevka za nadomestilo v smislu člena 29a zakona o poštne storitvah, ki ga je vložila ta izvajalka storitev, na podlagi revizijskega postopka, za katerega je bil pooblaščen neodvisni revizor, z odločbo št. 332 z dne 13. oktobra 2022 (v nadaljevanju: sporna odločba) ugotovila, da je bil skupni znesek neto stroškov izvajanja univerzalne poštne storitve, ki jo je zagotavljala navedena izvajalka, v letu 2021 28.456.000 bolgarskih levov (BGN) (približno 14.500.000 EUR) in da so ti stroški zanjo pomenili nepravilno finančno breme.
- 19 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper sporno odločbo vložila tožbo pri Administrativnem sad Sofia-grad (upravno sodišče mesta Sofija, Bolgarija), ki jo je s sklepom zavrnilo zaradi neobstoja pravnega interesa, ker tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ni naslovnik te odločbe, ki naj zanjo ne bi ustvarila nobenih neposrednih in takojšnjih pravic ali obveznosti in naj z njo ne bi bilo poseženo v njene pravice in legitimne interese.
- 20 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper ta sklep vložila pritožbo pri Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče), ki je predložitveno sodišče, in trdila, da je konkurentka družbe BP tako na trgu storitev, ki spadajo pod univerzalno pošto storitev, kot na trgu neuniverzalnih poštne storitev. Trdi, da je sodelovala v več postopkih oddaje javnih naročil in navaja, da je zaradi neobičajno nizkih ponudb družbe BP posumila, da je zadnjenavedena družba subvencije, ki jih je od države prejela za izvajanje obveznosti univerzalne poštne storitve, uporabila tudi za financiranje drugih dejavnosti, kar je povzročilo izkrivljanje konkurence, ki naj bi neposredno vplivalo na njene poslovne dejavnosti na zadevnem trgu. Vložila naj bi več pravnih sredstev, v utemeljitev katerih naj bi trdila, da je družba BP prejela državne pomoči. Njene trditve

naj se ne bi nikoli obravnavale, ker naj bi „stroške univerzalne poštne storitve letno določila KRS v okviru upravnega postopka, ki se je začel na podlagi zahteve družbe [BP] ,za nadomestilo nepravilnega finančnega bremena zaradi izvajanja obveznosti univerzalne poštne storitve“.

- 21 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem zlasti trdi, da izračun neto stroškov zagotavljanja univerzalne poštne storitve ni zgolj računovodski postopek, ampak mora regulativnemu organu omogočiti, da opravi celovito presojo zadevnega trga. S tem povezana odločba naj bi spadala med odločitve iz člena 14 spremenjene Direktive 97/96 v povezavi s členom 22 te direktive in naj bi jo zato lahko izpodbijal „vsak uporabnik“ univerzalne poštne storitve in tudi „vsak izvajalec poštних storitev“, ki je z njo prizadet.
- 22 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se v utemeljitev pritožbe sklicuje tako na svoj status „izvajalke poštних storitev“ kot na status „uporabnice univerzalne poštne storitve“ in meni, da je sklep Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče mesta Sofija), ki se izpodbija pred predložitvenim sodiščem, v nasprotju s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, ter členom 22 spremenjene Direktive 97/67. Trdi, da lahko podjetja, ki so konkurenčna izvajalcu, zadolženemu za zagotavljanje univerzalne storitve, izpodbijajo odločitve NRO, če se z njimi krši neizkrivljena konkurenca. KRS naj bi v obravnavanem primeru odločbo sprejela sumarno in samodejno, pri čemer se je oprla na, prvič, poročilo družbe BP, ki naj ne bi bilo nikoli objavljeno, in drugič, analizo neodvisnega revizorja, ki pa naj ne bi opravil poglobljenih preverjanj v računovodskih izkazih družbe BP in ki naj bi bila le delno objavljena.
- 23 KRS pa opozarja, da se je mehanizem iz člena 22 spremenjene Direktive 97/67 izvajal na nacionalni ravni s postopkom s pravnim sredstvom, določenim v zakoniku o upravnem postopku, in da krog oseb, upravičenih do vložitve pravnega sredstva zoper njene odločitve, ni neomejen. V smislu te direktive naj bi bile osebe, „ki so prizadete“, tiste, ki utrpijo „materialnopravne učinke“ takšnih odločitev, in sicer prenehanje ali omejitev obstoječih subjektivnih pravic, uvedbo novih pravnih obveznosti, razširitev obstoječih obveznosti ali nezmožnost uveljavljanja subjektivnih pravic. V obravnavanem primeru naj se z odpravo sporne odločbe ne bi spremenil pravni položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, če pa bi se sprejelo stališče, ki ga ta zagovarja, bi to povzročilo izjemno pravno negotovost.
- 24 Predložitveno sodišče v zvezi s temi trditvami meni, da je treba za odgovor na vprašanje, ali ima tožeča stranka pravni interes za izpodbijanje spornega sklepa, nujno podati razlago pojma „izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo [NRO]“ v smislu člena 22(3) spremenjene Direktive 97/67. Predložitveno sodišče meni, da v okviru spora o glavni stvari ni treba preučiti pojma „uporabnik“ poštних storitev v smislu te določbe, ker naj bi tožeča stranka iz postopka v glavni stvari navedla le trditve v zvezi s svojo dejavnostjo izvajalke „storitev, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve“, s katero konkurira družbi BP na zadevnem trgu, ne da bi predložila kakršne koli dejanske dokaze, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da uporablja univerzalno pošto storitev, ki jo zagotavlja družba BP. Zato predložitveno sodišče meni, da so vsa vprašanja, ki se nanašajo na status „uporabnice“ poštних storitev, hipotetična.

25 V teh okoliščinah je Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Kako je treba razlagati izraz ‚izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo [NRO]‘ in zlasti pojem ‚prizadet‘ v smislu člena 22(3) [spremenjene Direktive 97/67]? Ali je treba pojem ‚prizadet‘ razlagati tako, da mora biti odločba [NRO] naslovljena posebej na izvajalca poštних storitev? Ali je družba, ki je izvajalka poštних storitev, v smislu člena 22(3) [spremenjene Direktive 97/67] ‚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 [NRO], 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 določbe člena 22(3) [spremenjene Direktive 97/67] in člen 47 [Listine] nasprotujeta položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem izvajalec poštних storitev, ki je konkurent izvajalca univerzalne poštne storitve, ne more pred neodvisnim organom izpodbijati odločbe [NRO], 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?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Dopustnost

- 26 Republika Bolgarija v pisnih stališčih izpodbija dopustnost prvega vprašanja za predhodno odločanje s trditvijo, da to temelji na dejanskih trditvah, ki jih je v postopku v glavni stvari navedla le tožeča stranka iz postopka v glavni stvari in ki pred predložitvenim sodiščem niso bile dokazane. To vprašanje naj bi bilo zato hipotetično. Poleg tega sprašuje o koristnosti odgovora Sodišča na navedeno vprašanje v okviru spora o glavni stvari.
- 27 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Sodišče – kadar se vprašanja, postavljena v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, predloženega na podlagi člena 267 PDEU, nanašajo na razlago prava Unije – načeloma mora odločiti. Za taka vprašanja, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, namreč velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrže predlog nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 6. junija 2024, INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, točki 25 in 26 ter navedena sodna praksa).
- 28 V obravnavanem primeru ni mogoče prerekati niti tega, da se prvo vprašanje za predhodno odločanje nanaša na razlago člena 22(3) spremenjene Direktive 97/67, niti tega, da sta ta določba in še zlasti njeno osebno področje uporabe pomembna za rešitev spora o glavni stvari.

- 29 Predložitveno sodišče želi s tema vprašanjema sicer zares izvedeti, ali se status „izvajalca poštних storitev, ki je prizadet z odločbo [NRO]“, v smislu člena 22(3) te direktive, ki ga zatrjuje tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, lahko določi na podlagi dejstev, ki se nanašajo na druge upravne in sodne postopke, kot je postopek v glavni stvari, torej na dejstva, ki po mnenju Republike Bolgarije v obravnavanem primeru niso dokazana.
- 30 Vendar imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalna sodišča, čeprav je v nekaterih okoliščinah lahko bolje, da so dejstva iz neke zadeve ugotovljena ob predložitvi predloga Sodišču, najširšo diskrecijsko pravico glede predložitve vprašanja Sodišču, če ugotovijo, da se v zadevi, o kateri odločajo, postavljajo vprašanja glede razlage ali presoje določb prava Unije, o katerih morajo odločiti (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, točka 31 in navedena sodna praksa). Ta sodišča lahko namreč to možnost uporabijo, kadar koli to v okviru postopka ocenijo za primerno (sodba z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall’Antonia, C-342/17; EU:C:2018:906, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 31 Zato predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče razglasiti za nedopustnega samo zaradi tega, ker je bil vložen v zgodnji fazi postopka v glavni stvari (sodba z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall’Antonia, C-342/17; EU:C:2018:906, točka 34).
- 32 Iz tega sledi, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Utemeljenost

- 33 Najprej je treba spomniti, da mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 34 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 22(3) spremenjene Direktive 97/67 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero izvajalec poštних storitev, ki je konkurent izvajalcu univerzalne poštne storitve, pred neodvisnim organom ne more izpodbijati odločbe NRO, ki ni naslovljena nanj in s katero je NRO v skladu s členom 7(3) te direktive izračunal znesek neto stroškov, ki jih ima izvajalec univerzalne poštne storitve, in ugotovil, da ti stroški pomenijo nepravilno finančno breme v smislu zadnjenavedene določbe.
- 35 Za odgovor na to vprašanje je treba podati razlago pojma „izvajalec poštних storitev, ki je prizadet z odločbo [NRO]“ iz člena 22(3) spremenjene Direktive 97/67, ki ga je treba – ker ni izrecnega napotila na pravo držav članic – šteti za avtonomen pojem prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 21. februarja 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 36 V zvezi s tem je treba – tako kot Republika Bolgarija in Komisija – ugotoviti, da je besedilo člena 22(3) spremenjene Direktive 97/67 v bistvu enako besedilu člena 4(1), prvi stavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), ki je zdaj povzet v členu 31(1) Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36, in popravek v UL 2019, L 334, str. 164).

- 37 V skladu s členom 4(1), prvi stavek, Direktive 2002/21 „[d]ržave članice poskrbijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa, pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank“.
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso se v členu 4(1) Direktive 2002/21 odraža načelo učinkovitega sodnega varstva, zagotovljenega z določbami člena 47 Listine, na podlagi katerega morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, zagotoviti sodišča držav članic (sodba z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 39 Pri razlagi te določbe je zato treba upoštevati pomen te temeljne pravice, kot izhaja iz sistema, ki se izvaja z Listino kot celoto. Zato je treba zlasti upoštevati, da člen 52(1) Listine – čeprav sicer dopušča omejevanje uresničevanja zadevne temeljne pravice – vseeno zahteva, da vsako omejevanje spoštuje bistveno vsebino te temeljne pravice ter da je – v skladu z načelom sorazmernosti – nujno in da dejansko ustreza ciljem splošnega interesa (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 40 V tem okviru je Sodišče menilo, da bi bila ozka razlaga člena 4(1) Direktive 2002/21, po kateri bi bila s to določbo pravica do pritožbe priznana le naslovnikom odločb teh organov – glede na obveznosti NRO na področju spodbujanja konkurence v sektorju elektronskih komunikacij – težko združljiva s splošnimi cilji in regulativnimi načeli, ki za te organe izhajajo iz te direktive, zlasti s ciljem spodbujanja konkurence (sodba z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 41 Tako se v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 4(1) Direktive 2002/21 nanaša tako na naslovnike odločbe zadevnega NRO kot na podjetja, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali storitve in ki so lahko konkurenti teh naslovnikov, če NRO to odločbo sprejme v okviru postopka, s katerim se varuje konkurenca, in lahko ta odločba vpliva na tržni položaj teh podjetij (glej v tem smislu sodbi z dne 22. januarja 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, točka 39, in z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točki 32 in 36).
- 42 Ozka razlaga člena 22(3) spremenjene Direktive 97/67 pa bi bila iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah od 38 do 40 te sodbe, težko združljiva s cilji te direktive.
- 43 S tega vidika, kar zadeva, prvič, cilje ureditve Unije na tem področju, je iz uvodne izjave 56 Direktive 2008/6 jasno razvidno, da so njeni cilji vzpostavitev notranjega trga poštnih storitev Unije, zagotovitev skupne ravni univerzalne storitve za vse uporabnike in določitev usklajenih načel za ureditev poštnih storitev. Vendar je iz uvodne izjave 41 te direktive razvidno, da se tem ciljem sledi „[z]aradi prehoda na popolnoma konkurenčen trg“.
- 44 Kar zadeva, drugič, naloge, ki so podeljene NRO v poštnem sektorju, je iz uvodne izjave 39 spremenjene Direktive 97/67 razvidno, da imajo NRO status neodvisnega subjekta zaradi zagotavljanja „neizkrivljene konkurence“. Poleg tega se lahko navedenim organom v skladu s členom 22(2) te direktive naloži tudi zagotavljanje spoštovanja pravil konkurence v poštnem sektorju in se morajo, kot izhaja iz odstavka 1 tega člena, posvetovati in sodelovati z nacionalnimi organi, pristojnimi za izvajanje konkurenčne zakonodaje.

- 45 V teh okoliščinah ni nobenega razloga, da bi se določbi prava Unije, katerih besedili sta v bistvu enaki, kot sta člen 22(3) spremenjene Direktive 97/67 na eni strani in člen 4(1) Direktive 2002/21 na drugi strani, razlagali različno, med drugim tudi zato, ker ti direktivi urejata sorodni področji prava Unije, ker se z njima NRO, ki so določeni za vsako od njiju, podeljujejo podobne pristojnosti in ker se z njima uresničujejo podobni cilji (glej po analogiji sodbo z dne 17. septembra 2002, *Concordia Bus Finland*, C-513/99, EU:C:2002:495, točki 90 in 91).
- 46 Zato je treba ugotoviti, da se člen 22(3) spremenjene Direktive 97/67 nanaša tako na naslovnike odločbe, kot je sporna odločba, kot na izvajalce poštnih storitev, ki so konkurenti teh naslovnikov, če je bila ta odločba sprejeta v okviru postopka, s katerim se zagotavlja neizkrivljena konkurenca, in če lahko vpliva na tržni položaj teh konkurenčnih izvajalcev.
- 47 V uvodni izjavi 49 Direktive 2008/6 je sicer navedeno, da bi morala „[v]saka stranka, za katero velja [odločba] [NRO], [...] imeti pravico do pritožbe pri organu, neodvisnem od [NRO]“. Vendar je v tej uvodni izjavi zgolj omenjena možnost, da katera koli oseba, na katero se nanaša odločba [NRO], vloži pritožbo zoper to odločbo. Vendar zgolj omemba take možnosti v uvodni izjavi nikakor ne pomeni, da se taka pritožba ne dopusti drugim osebam, kot so konkurenčna podjetja naslovnika navedene odločbe (glej po analogiji sodbo z dne 21. februarja 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, točka 45).
- 48 V tem okviru in da se predložitvenemu sodišču zagotovi koristen odgovor, je treba glede na ugotovitve iz točke 46 te sodbe preveriti, ali odločba NRO, ki je zadolžen za poštni sektor, kot je sporna odločba, in sicer odločba, v kateri je izračun zneska neto stroškov, ki jih je imel izvajalec univerzalne poštne storitve, in v kateri je ugotovljeno, da ti stroški pomenijo nepravilno finančno breme, pomeni odločbo, ki, prvič, je bila sprejeta v okviru postopka, s katerim se zagotavlja neizkrivljena konkurenca, in drugič, lahko vpliva na tržni položaj konkurenta tega izvajalca.
- 49 Najprej je treba spomniti, da države članice v skladu s členom 7(3) spremenjene Direktive 97/67 odločijo, ali obveznosti univerzalne storitve iz te direktive povzročajo neto strošek na podlagi izračuna iz Priloge I k tej direktivi in pomenijo nepravilno finančno breme za izvajalca oziroma izvajalce univerzalne storitve. Kot izhaja iz členov 7, 14 in 22 spremenjene Direktive 97/67 v povezavi z uvodnima izjavama 29 in 41 Direktive 2008/6, se izračun neto stroškov univerzalne storitve določi pod nadzorom NRO, ki svoje naloge opravljajo popolnoma neodvisno tako od tržnih udeležencev kot od državnih organov (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2023, *Nexive Commerce* in drugi, C-226/22, EU:C:2023:637, točka 42). Poleg tega je v Prilogi I, del B, k spremenjeni Direktivi 97/67 pojasnjeno, da mora izračun neto stroškov preveriti NRO. Zato je treba ugotoviti, da imajo odločbe, ki jih NRO sprejmejo v okviru izvajanja prosojnosti, ki jih imajo na podlagi navedenih določb, zavezujoče pravne učinke, pri čemer okoliščina, da se lahko te odločbe v nekaterih primerih sprejmejo v okviru drugih postopkov, urejenih z nacionalnim pravom, za določitev zneska nadomestila izvajalcem univerzalne storitve, s tega vidika ni pomembna.
- 50 Po tem pojasnilu je treba, na prvem mestu, glede vprašanja, ali je bila odločba, kakršna je sporna odločba, sprejeta v okviru postopka, s katerim se zagotavlja neizkrivljena konkurenca, iz uvodne izjave 41 Direktive 2008/6 sklepati, da je glavni cilj člena 14 spremenjene Direktive 97/67 – katerega odstavek 2 izvajalcu oziroma izvajalcem univerzalne storitve nalaga, da vodijo pregledno računovodstvo, v okviru katerega se ločuje med vsemi storitvami in izdelki, ki so del univerzalne storitve, in tistimi, ki to niso – države članice usmeriti v to, da preverijo pravičnost tržnih pogojev za poštne storitve, in sicer tako glede izvajalcev univerzalne storitve kot glede njihovih konkurentov. Tako razlago poleg tega potrjuje člen 14(8) zadnjenavedene direktive, v skladu

s katerim NRO NRO zahtev s področja analitičnega računovodstva iz določb tega člena ni treba uporabiti, če je prepričan, da nihče izmed izvajalcev univerzalne storitve v tej državi članici ne prejema državne pomoči, skrite ali druge, in če je konkurenca na trgu popolnoma učinkovita.

- 51 Glede na to, da NRO v skladu s členom 14(2) spremenjene Direktive 97/67 svoje pristojnosti, ki jih ima na podlagi člena 7(3) spremenjene Direktive 97/67, izvaja ob upoštevanju elementov, predloženih v skladu z zahtevami iz navedenega člena 14(2), je treba šteti, da se želi z odločbami, sprejetimi v okviru tega izvajanja, zavarovati konkurenca v smislu sodne prakse iz točke 41 te sodbe.
- 52 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali odločba, kakršna je sporna odločba, lahko vpliva na tržni položaj konkurentov naslovnika take odločbe, je treba ugotoviti, da je ta pogoj izpolnjen, če so pravice zadevnih konkurentov z zadevno odločbo NRO potencialno prizadete, in sicer zaradi njene vsebine na eni strani in zaradi dejavnosti, ki jo izvaja ali jo želijo izvajati ti konkurenti, na drugi (glej v tem smislu sodbo z dne 20. aprila 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 53 Zahteva po sprejetju odločbe, kakršna je sporna odločba, za preveritev pravičnosti pogojev na zadevnem trgu, navedena v točki 50 te sodbe, namreč temelji na premisi, da če ti pogoji niso pravični, lahko vsebina te odločbe vpliva na konkurenco med subjekti na tem trgu. Narava te odločbe je torej taka, da lahko vpliva na položaj podjetij, ki so konkurenčna naslovniku te odločbe, če ti izvajajo ali želijo izvajati dejavnost, kakršna je ta iz sodne prakse, navedene v točki 52 te sodbe, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.
- 54 Ugotoviti je namreč treba, da – kot je navedla Republika Bolgarija – je cilj postopka, v katerem se določijo neto stroški izvajanja univerzalne poštne storitve in ugotovi, da ti stroški pomenijo nepravilno breme za izvajalca te storitve, vzpostaviti enakopravnost med zadnjenavedenim subjektom in drugimi tržnimi udeleženci, ki niso zavezani zagotavljati take storitve. Iz te ugotovitve izhaja, da če odločba, ki se sprejme v takem postopku, temelji na napačnih ali arbitrarnih dejavnikih, obstaja nevarnost, da se položaj tega izvajalca na zadevnem trgu umetno okrepi, kar bi nujno vplivalo na položaj njegovih konkurentov na tem trgu, in to ne glede na mehanizem povračila neto stroškov, ki ga je zadevna država članica izbrala na podlagi člena 7 spremenjene Direktive 97/67.
- 55 Na podlagi vsega navedenega je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 22(3) spremenjene Direktive 97/67 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero izvajalec poštne storitve, ki je konkurent izvajalcu univerzalne poštne storitve, pred neodvisnim organom ne more izpodbijati odločbe NRO, ki ni naslovljena nanj in s katero je NRO v skladu s členom 7(3) te direktive izračunal znesek neto stroškov, ki jih ima izvajalec univerzalne poštne storitve, in ugotovil, da ti stroški pomenijo nepravilno finančno breme v smislu zadnjenavedene določbe.

Stroški

- 56 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

Člen 22(3) Direktive 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, v povezavi s členom 47 Listine je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero izvajalec poštnih storitev, ki je konkurent izvajalcu univerzalne poštne storitve, pred neodvisnim organom ne more izpodbijati odločbe nacionalnega regulativnega organa, ki ni naslovljena nanj in s katero je nacionalni regulativni organ v skladu s členom 7(3) Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena, izračunal znesek neto stroškov, ki jih ima izvajalec univerzalne poštne storitve, in ugotovil, da ti stroški pomenijo nepravilno finančno breme v smislu zadnjenavedene določbe.

Podpisi