

Sag C-476/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henholdt il artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. juli 2023

Forelæggende ret:

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

14. juli 2023

Appellant:

»STAR POST« EOOD

Indstævnt

Komisia za regulirane na saobshteniyata

Hovedsagens genstand

Appel iværksat af »STAR POST« OOD til prøvelse af dom afsagt af Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia), hvorved dette selskabs søgsmål til prøvelse af afgørelse truffet af Komisia za regulirane na saobshteniyata (reguleringskommissionen for kommunikation) om anerkendelse af beløbet for nettoudgifterne til den befordringspligtige virksomheds (et andet selskabs) levering af universel posttjeneste samt om fastslåelse af, at disse udgifter udgjorde en urimelig økonomisk byrde som følge af leveringen af den universelle tjeneste, blev forkastet på grund af manglende søgsmålsinteresse.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrørende fortolkningen af artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, og af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder

Præjudicielle spørgsmål

1. Hvorledes skal udtrykket »postbefordrende virksomhed, som berøres af en afgørelse fra en national forvaltningsmyndighed« og navnlig begrebet »berøres« i artikel 22, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet fortolkes? Skal begrebet »berøres« fortolkes således, at forvaltningsmyndighedens afgørelse specifikt skal træffes over for den postbefordrende virksomhed? »Berøres« et selskab, der driver postbefordrende virksomhed som omhandlet i artikel 22, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet, når dette selskab konkurrerer med den befordringspligtige virksomhed i procedurer om tildeling af offentlige kontrakter og i forbindelse med anfægtelsen af afgørelser i disse procedurer har fremsat argumenter vedrørende krydssubsidieringen af den befordringspligtige virksomhed, som er blevet forkastet af retten med den begrundelse, at der forelå afgørelser fra den nationale forvaltningsmyndighed, hvorved beløbet for nettoudgifterne til leveringen af den universelle posttjeneste blev anerkendt, og hvorved det blev fastslået, at disse udgifter i et vist omfang udgjorde en urimelig økonomisk byrde som følge af leveringen af den universelle posttjeneste?

2. Er artikel 22, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder til hinder for en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor en postbefordrende virksomhed, der konkurrerer med den befordringspligtige virksomhed, ikke kan anfægte en afgørelse truffet af den nationale forvaltningsmyndighed, hvorved beløbet for nettoudgifterne til den befordringspligtige virksomheds levering af den universelle posttjeneste anerkendes, og hvorved det fastslås, at disse udgifter i et vist omfang udgør en urimelig økonomisk byrde som følge af leveringen af den universelle posttjeneste, for en uafhængig instans?

EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF): artikel 106

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 47 og 51

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som affattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet: artikel 1, 4, 14 og 22

Nationale forskrifter

Zakon za poshtenskite uslugi (lov om posttjenester): artikel 15, 24, 29, 29a, 34, 36b og 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (lov om ændring og supplerung af lov om posttjenester) (DV nr. 87 af 2009, i kraft siden den 3.11.2009) – tillægsbestemmelse, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (lov om ændring og supplerung af lov om posttjenester) (DV nr. 102 af 2010, i kraft siden den 30.12.2010): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven): artikel 60, 147, 159 og 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedлива finansova tezhest (Metodikata) (metode til beregning af nettoudgifterne til levering af den universelle posttjeneste og til fastsættelse af kriterierne for, om der foreligger en urimelig økonomisk byrde [metoden]): artikel 5 og 14

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 I henhold til artikel 24 i lov om posttjenester, hvorved bestemmelserne i direktiv 2008/6 om ændring af direktiv 97/67 blev gennemført i bulgarsk ret, leveres den universelle posttjeneste af en postvirksomhed, som ved lov er forpligtet til at tilbyde denne tjeneste i hele landet gennem et postnet, som den selv organiserer og forvalter. I Bulgarien er denne postvirksomhed »Balgarski poshti« EAD (herefter »BP«). Den universelle posttjeneste er en tjeneste af almindelig interesse, som leveres til regulerede priser og under de betingelser, der er fastsat i lov om posttjenester og i BP's individuelle tilladelse.
- 2 I henhold til artikel 29 i lov om posttjenester modtager den postvirksomhed, der er forpligtet til at levere den universelle posttjeneste (dvs. BP) en kompensation fra statsbudgettet, når forpligtelsen til at levere den universelle posttjeneste er forbundet med nettoudgifter og udgør en urimelig økonomisk byrde for virksomheden. Omfanget af den urimelige økonomiske byrde som følge af leveringen af den universelle posttjeneste fastlægges af reguleringskommissionen for kommunikation på grundlag af de nettoudgifter, der beregnes efter metoden. Denne metodes artikel 14 indeholder kriterier for, om der foreligger en urimelig økonomisk byrde, samt beløbet for denne byrde, idet disse kriterier skal være opfyldt samtidigt: Beløbet for nettoudgifterne skal være et positivt tal; saldoen for finansielle afregninger med andre postforvaltninger kan ikke dække beløbet for nettoudgifterne; nettoudgifternes andel af de samlede indtægter fra den universelle posttjeneste skal udgøre mere end 3%; det skal fremgå af analysen af den

forpligtede virksomheds økonomiske situation, at der foreligger en »urimelig økonomisk byrde« som omhandlet i tillægsbestemmelserne til lov om posttjenester.

- 3 Ved afgørelse nr. 332/13.10.2022 fastslog reguleringskommissionen for kommunikation navnlig, at 1. beløbet for nettoudgifterne til »Balgarski poshti« EAD's levering af den universelle posttjeneste i 2021 udgjorde i alt 28 456 000 bulgarske leva (BGN), og at 2. disse nettoudgifter på 28 456 000 BGN udgjorde en urimelig økonomisk byrde som følge af leveringen af den universelle posttjeneste. Før vedtagelsen af denne afgørelse foretog reguleringskommissionen for kommunikation i henhold til artikel 29a, stk. 4, i lov om posttjenester en vurdering af dokumenterne vedrørende beregningen af nettoudgifterne som følge af leveringen af den universelle posttjeneste, ved en af kommissionen hyret registreret revisor (»KPMG Audit« OOD), der endvidere afgav en vurdering, ifølge hvilken det samlede beløb for nettoudgifterne som følge af leveringen af den universelle posttjeneste i 2021 udgjorde en urimelig byrde. Reguleringskommissionen for kommunikation havde ingen indvendinger mod den gennemførte undersøgelse og støttede »KPMG Audit« OOD's vurdering af den urimelige byrdes omfang. Forvaltningsmyndigheden anerkendte, at den forpligtede virksomhed som følge af forpligtelsen til at levere den universelle posttjeneste var blevet påført en økonomisk byrde, der var godtgjort ved de undersøgte indikatorer som omhandlet i metodens artikel 14. Samtidig var selskabet henset til sin dårlige økonomiske situation ikke i stand til at bære de opståede økonomiske byrder uden at modtage en kompensation for den urimelige økonomiske byrde.
- 4 I henhold til artikel 29a i lov om posttjenester træffer reguleringskommissionen for kommunikation imidlertid ikke afgørelse om kompensationens størrelse, idet den derimod forelægger sin beslutning og de tilhørende dokumenter for den stedfortrædende ministerpræsident, der af ministerrådet er pålagt at forestå gennemførelsen af den statslige politik på området for posttjenester (dvs. den stedfortrædende ministerpræsident for økonomisk politik og ministeren for transport og kommunikation). Inden for rammerne af budgetproceduren skal denne stedfortrædende ministerpræsident forelægge finansministeren et forslag om, at beløbet for midlerne til kompensation for den urimelige økonomiske byrde optages i lovudkastet om Republikken Bulgariens budget for det efterfølgende år.
- 5 »STAR POST« OOD er en af de virksomheder i Bulgarien, der har en tilladelse til at levere »tjenesteydelser, der er omfattet af den universelle posttjeneste«, som omhandlet i artikel 39 i lov om posttjenester. I forbindelse med en ex officio-undersøgelse har den forelæggende ret imidlertid konstateret, at »STAR POST« OOD's individuelle tilladelse til at levere sådanne tjenesteydelser på Republikken Bulgariens område blev inddraget ved afgørelse nr. 289/18.8.2022 truffet af reguleringskommissionen for kommunikation, idet den forelæggende ret ikke har konstateret, at der er givet tilladelse til foreløbig fuldbyrdelse af denne afgørelse. »STAR POST« OOD har anfægtet denne afgørelse, og sagen verserer i øjeblikket

for Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) som kassationsinstans (forvaltningssag nr. 3682/2023).

- 6 »STAR POST« OOD anlagde søgsmål ved Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) til prøvelse af den i hovedsagen anfægtede afgørelse nr. 332/13.10.2022 fra reguleringskommissionen for kommunikation. Ved kendelse nr. 9872/15.12.2022 i forvaltningssag nr. 10456/2022 afviste denne ret søgsmålet og indstillede proceduren i denne sag på grundlag af artikel 159, stk. 4, i Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven) (manglende søgsmålsinteresse). Som begrundelse for denne retlige konklusion fastslog retten i første instans, at »STAR POST« OOD ikke er adressat for den anfægtede retsakt, og at denne retsakt hverken begrunder direkte rettigheder og pligter for denne virksomhed eller berører virksomhedens rettigheder, friheder eller legitime interesser (forvaltningsproceslovens artikel 147).
- 7 »STAR POST« OOD har iværksat appel ved den forelæggende ret til prøvelse af denne kendelse fra Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Som en af de virksomheder i Bulgarien, der har en tilladelse til at levere »tjenesteydelser, der er omfattet af den universelle posttjeneste«, samt en tilladelse til at levere tjenesteydelser, som ikke er omfattet af den universelle posttjeneste, har »STAR POST« OOD på begge markeder (universelle posttjenester og posttjenesteydelser, som ikke er omfattet af den universelle posttjeneste) konkurreret med BP, som er blevet tildelt opgaven med at levere den universelle posttjeneste, og som ved den anfægtede afgørelse fra reguleringskommissionen for kommunikation blev tilkendt det samlede beløb for nettoudgifterne; derfor blev det [ved den anfægtede afgørelse] anerkendt, at disse udgifter udgjorde en »urimelig økonomisk byrde«. På grundlag af denne afgørelse ville BP således modtage en statsstøtte (subsidiering). Konkurrencen med BP var mest mærkbar for »STAR POST« OOD som deltager i forskellige offentlige udbudsprocedurer. De usædvanligt lave priser, som BP tilbød i disse procedurer, gav anledning til begrundet mistanke om, at de subsidier, som BP havde modtaget for gennemførelsen af den universelle posttjeneste, der var overdraget til selskabet, var blevet anvendt til at dække udgifterne til posttjenesteydelser, der ikke er omfattet af den universelle posttjeneste, og til andre aktiviteter, og at dette havde medført konkurrenceforvridning. I andre retssager har appellanten allerede gjort gældende, at BP modtager ulovlig statsstøtte, men dette anbringende er aldrig blevet prøvet af retsinstanserne med den begrundelse, at udgifterne til den universelle posttjeneste hvert år godkendes af reguleringskommissionen for kommunikation inden for rammerne af en administrativ procedure, som indledes på anmodning fra BP, »for at udligne den urimelige økonomiske byrde som følge af leveringen af den universelle posttjeneste«. Derfor har appellanten hidtil ikke haft lejlighed til at godtgøre sit anbringende om, at der foreligger en formentlig

ulovlig krydssubsidiering. Derfor har selskabet bevidst anfægtet afgørelsen fra reguleringskommissionen for kommunikation om anerkendelse af værdien af det samlede beløb for nettoudgifterne til BP's levering af den universelle posttjeneste i 2021, idet sagen dog – ifølge appellanten med urette – blev indstillet af retten i første instans med henvisning til appellants manglende søgsmålsinteresse. Ifølge appellanten er den opfattelse, som retten i første instans gav udtryk for på dette punkt, imidlertid i strid med den materielle ret (formålene med og bestemmelserne i direktiv 97/67). Den anfægtede afgørelse fra reguleringskommissionen for kommunikation var en af de afgørelser, som den nationale forvaltningsmyndighed traf i henhold til artikel 14, sammenholdt med artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/67 (en anden af disse afgørelser var afgørelsen om at koordinere resultaterne af »Balgarski poshti« EAD's gennemførelse af ordningen for fordeling af udgifter). Derfor kan denne afgørelse anfægtes af »enhver bruger« af den universelle posttjeneste og af »enhver postbefordrende virksomhed, som berøres af afgørelsen«; »STAR POST« OOD's ret til at anfægte afgørelsen fra reguleringskommissionen for kommunikation fremgår direkte og udtrykkeligt af artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/67: For det første kan konkurrerende virksomheder henset til den ineffektive kontrol, som den nationale forvaltningsmyndighed fører med BP, anfægte forvaltningsmyndighedens afgørelser, når disse afgørelser tilsidesætter princippet om sikring af et konkurrencepræget miljø; for det andet er appellanten også bruger af den universelle posttjeneste og har i denne egenskab – og ikke kun som en postbefordrende virksomhed, der berøres af en afgørelse fra en national forvaltningsmyndighed – ret til domstolsprøvelse. Indstillingen af sagen udgjorde dermed en tilsidesættelse af retten til adgang til domstolsprøvelse i henhold til artikel 22 i direktiv 97/67 og chartrets artikel 47.

- 9 Endvidere har appellanten anmodet den forelæggende ret om, at den i tilfælde af tvivl forelægger Domstolen tre spørgsmål til præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de begreber, der anvendes i artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/67 (»berøres« og »bruger«).
- 10 Indstævnte har gjort gældende, at appellen og anmodningen om præjudiciel afgørelse er ugrundede. Artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/67 garanterer nemlig de berørte parter adgang til effektive retsmidler for en uafhængig instans mod afgørelser fra forvaltningsmyndigheden. På nationalt plan er denne mekanisme blevet gennemført ved appelproceduren i henhold til forvaltningsprocesloven. Den gruppe personer, der har ret til at iværksætte appel, er imidlertid ikke ubegrænset, men afhænger af, om personerne berøres af den anfægtede afgørelse. Ifølge indstævnte er »berørte personer« i procesretlig henseende de personer, der påvirkes af de materielle virkninger af myndighedens viljesytring. Det forhold, at en person berøres negativt [forstået som en påvirkning], er en retsvirkning af retsakten og kan bestå i suspension eller begrænsning af eksisterende subjektive rettigheder eller begrænsning af eksisterende retlige forpligtelser. I alle tilfælde skal det godtgøres, at der foreligger en subjektiv rettighed eller en ved lov beskyttet interesse. I det foreliggende tilfælde vil det forhold, at retsakten erklæres ugyldig, ifølge indstævnte ikke medføre en ændring af »STAR POST« OOD's

retsstilling. Det vil derimod skabe stor retsusikkerhed, hvis appellants anbringende tages til følge.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Genstanden for hovedsagen er spørgsmålet om, hvorvidt appellanten har en retlig interesse i anfægtelsen af afgørelsen fra reguleringskommissionen for kommunikation om anerkendelse af værdien af det samlede beløb for nettoudgifterne til BP's levering af den universelle posttjeneste i 2021.
- 12 Som begrundelse for sin retlige interesse har appellanten påberåbt sig, at selskabet har en tilladelse til at levere tjenesteydelser, der er omfattet af den universelle posttjeneste, og gjort gældende, at konkurrerende virksomheder kan anfægte forvaltningsmyndighedens afgørelser, når [disse afgørelser] udgør en tilsidesættelse af princippet om sikring af et konkurrencepræget miljø.
- 13 Den omtvistede afgørelse fra reguleringskommissionen for kommunikation er en af de afgørelser, som den nationale forvaltningsmyndighed træffer i henhold til artikel 14, sammenholdt med artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/67 (som ændret ved direktiv 2008/6). Direktivets bestemmelser kræver, at konkurrencebestemmelserne overholdes inden for postsektoren. Medlemsstaternes handlefrihed begrænses også af anvendelsen af TEUF og de heri fastsatte bestemmelser om konkurrence og fri udveksling af tjenesteydelser. Desuden sikrer de EU-retlige bestemmelser om statsstøtte, at udbydere af den universelle tjeneste ikke opnår ulovlige fordele i forhold til deres konkurrenter.
- 14 Besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt appellanten har en retlig interesse i anfægtelsen af afgørelsen fra reguleringskommissionen for kommunikation, kræver en fortolkning af udtrykket »postbefordrende virksomhed, som berøres af en afgørelse fra en national forvaltningsmyndighed«, som anvendes i artikel 22, stk. 3, i direktiv 97/67 (som ændret ved direktiv 2008/6), i forbindelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen (ifølge den forelæggende rets konstateringer har Domstolen hidtil ikke foretaget en sådan fortolkning).
- 15 På denne baggrund er den forelæggende ret i lyset af princippet om EU-rettens forrang for national ret og under hensyntagen til forpligtelsen til at overholde det nævnte direktiv af den opfattelse, at den bør forelægge Domstolen to af de tre spørgsmål, som appellanten har anført (det første og det tredje spørgsmål), til præjudiciel afgørelse.
- 16 Hvad angår det andet af de spørgsmål, som appellanten har rejst (om selskabet kan anlægge sag til prøvelse af afgørelsen fra reguleringskommissionen for kommunikation som »bruger« af den universelle posttjeneste), er den forelæggende ret af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke bør forelægges Domstolen, eftersom appellanten i de to instanser blot har gjort gældende, at selskabet driver virksomhed som en udbyder af »posttjenesteydelser, der er omfattet af den universelle posttjeneste«, som konkurrerer med BP på markedet

for posttjenester, og ikke har anført nogen omstændigheder, der godtgør, at selskabet er bruger af den universelle posttjeneste.

ARBEJDSDOKUMENT