

Mål C-476/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

25 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 juli 2023

Klagande:

”STAR POST” EOOD

Motpart:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Regleringskommissionen för kommunikation, Bulgarien)

Saken i det nationella målet

Överklagande av ”STAR POST” OOD mot ett avgörande från Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia) (nedan kallad ASSG), genom vilket den talan som nämnda bolag hade väckt mot ett beslut från Komisia za regulirane na saobshteniyata (Regleringskommissionen för kommunikation) (nedan kallad KRS) om erkännande av värdet av nettokostnaderna för samhällsomfattande posttjänster som tillhandahålls av en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster (som är ett annat bolag), samt om fastställelse av att dessa kostnader utgör en oproportionerlig ekonomisk belastning till följd av tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna, avvisades då det saknades ett berättigat intresse av att få saken prövad.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF avseende tolkningen av artikel 22.3 i direktiv 97/67, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2008/6, och av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Hur ska man tolka begreppet ”tillhandahållare av posttjänster som berörs av ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet” och i synnerhet begreppet ”berörs”, i den mening som avses i artikel 22.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster? Ska begreppet ”berörs” tolkas på så sätt att tillsynsmyndighetens beslut måste vara riktat specifikt till tillhandahållaren av posttjänster? Ska ett bolag som bedriver verksamhet som tillhandahållare av posttjänster, i den mening som avses i artikel 22.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster, anses ”beröras” i en situation där bolaget konkurrerar med tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster i offentlig upphandlingsförfaranden, och i samband med överklagande av beslut som meddelats inom ramen för sådana förfaranden har lagt fram argument som avser att tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster erhåller korssubventioner, vilka dock inte godtagits av den nationella domstolen, eftersom den nationella tillsynsmyndigheten antagit ett beslut om erkännande av värdet av nettokostnaderna för de samhällsomfattande posttjänster som tillhandahållits av tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster, och i vilket det fastställdes att dessa kostnader i viss grad utgör en oproportionerlig ekonomisk belastning som är hänförlig till tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna?

2. Utgör artikel 22.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för bestämmelser som gör att en tillhandahållare av posttjänster, som konkurrerar med tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster, i en situation som den i det nationella målet, inte kan överklaga ett beslut som meddelats av den nationella tillsynsmyndigheten, genom vilket värdet av nettokostnaderna för de samhällsomfattande posttjänster som tillhandahållits av tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster erkänns, och i vilket det fastställdes att dessa kostnader i viss grad utgör en oproportionerlig ekonomisk belastning som är hänförlig till tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna, till en oberoende instans?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF): artikel 106

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan): artiklarna 47 och 51

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster: artiklarna 1, 4, 14 och 22

Anförda nationella bestämmelser

Zakon za poshtenskite usluzi (lagen om posttjänster) (ZPU): artiklarna 15, 24, 29, 29a, 34, 36b och 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (lagen om ändring och komplettering av lagen om posttjänster) (DV nr 87 från år 2009, som trädde i kraft den 3 november 2009) – tilläggsbestämmelse, 110 §

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (lagen om ändring och komplettering av lagen om posttjänster (DV nr 102 från år 2010, som trädde i kraft den 30 december 2010): 70 §

Administrativnoprotsesualen kodeks (förvaltningsprocesslagen) (APK): artiklarna 60, 147, 159 och 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) (metoden för beräkning av nettokostnaderna för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster och kriterierna som ska tillämpas vid bedömningen av om en oproportionerlig ekonomisk belastning föreligger, nedan kallad metoden): artikel 5 och 14

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Enligt artikel 24 ZPU, vilken införlivade de bestämmelser i direktiv 2008/6 om ändring av direktiv 97/67 med den bulgariska lagstiftningen, tillhandahålls samhällsomfattande posttjänster av en postoperatör som enligt lag är skyldig att tillhandahålla denna tjänst på landsomfattande nivå genom ett postnätverk som denne organiserar och förvaltar. I Bulgarien är "Balgarski poshti" EAD (nedan kallat BP) denna operatör. Samhällsomfattande posttjänster är tjänster av

allmänintresse som tillhandahålls till reglerade priser och enligt de villkor som anges i ZPU och i BP:s individuella tillstånd.

- 2 Enligt artikel 29 ZPU erhåller den postoperatör som är skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster (det vill säga BP) kompensation från statsbudgeten, om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster är förenad med nettokostnader och utgör en oproportionerlig ekonomisk belastning för vederbörande. Omfattningen av den oproportionerliga ekonomiska belastning som är hänförlig till tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna beräknas av KRS på grundval av de nettokostnader som beräknas enligt metoden. I artikel 14 i metoden anges de kumulativa krav som måste vara uppfyllda för att en oproportionerlig ekonomisk belastning ska anse föreligga och för att fastställa dess belopp: Nettokostnadernas belopp måste vara ett positivt tal. Det är inte möjligt att täcka nettokostnadernas belopp med saldot från finansiella avräkningar med andra postförvaltningar. Nettokostnaderna ska motsvara minst 3 procent av de samlade intäkterna från samhällsomfattande posttjänster. Analysen av den berörda postoperatörens finansiella och ekonomiska ställning ska visa att det föreligger en ”oproportionerlig ekonomisk belastning”, i den mening som avses i tilläggsbestämmelserna till ZPU.
- 3 Genom beslut nr 332/13.10.2022 fastslog KRS i synnerhet att 1) beloppet av nettokostnaderna för BP:s tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster för år 2021 uppgick till sammanlagt 28 456 000 bulgariska leva (BGN) och 2) nettokostnaderna som uppgick till 28 456 000 BGN utgör en oproportionerlig ekonomisk belastning som är hänförlig till tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna. Innan detta beslut meddelades genomförde KRS en prövning i enlighet med artikel 29a.4 ZPU av de handlingar som hade lags till grund för beräkningen av nettokostnaderna för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster. Prövningen genomfördes av en auktoriserad revisor (”KPMG Audit” OOD), på uppdrag av KRS. Revisorn gjorde även en utvärdering och fastslog att den sammanlagda nettokostnaden för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster för år 2021 utgjorde en oproportionerlig ekonomisk belastning. KRS hade inga invändningar mot analysen och anslöt sig till ”KPMG Audit” OOD:s utvärdering vad gäller den oproportionerliga belastningens belopp. Tillsynsmyndigheten fastslog att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster medfört en ekonomisk belastning för den berörda operatören, vilket styrktes av de indikatorer som anges i artikel 14 i metoden och har prövats. Samtidigt befann sig bolaget i ekonomiska svårigheter och kunde därför inte bära den ekonomiska börda som uppstått utan att få kompensation för den oproportionerliga ekonomiska belastningen.
- 4 Enligt artikel 29a ZPU är det emellertid inte KRS som avgör kompensationsbeloppet, utan KRS lägger i stället fram sitt beslut och tillhörande handlingar till vice premiärministern som ministerrådet gett i uppdrag att genomföra den statliga politiken på området för posttjänster (det vill säga vice premiärministern för ekonomisk politik och ministern för trafik och

kommunikation). Inom ramen för budgetförfarandet ska denne lämna ett förslag till finansministern om att kompensationen för den oproportionerliga ekonomiska belastningen ska inkluderas i lagförslaget till Republiken Bulgariens statsbudget för nästföljande år.

- 5 ”STAR POST” OOD (nedan kallat Star Post) är ett av de företag i Bulgarien som beviljats tillstånd att tillhandahålla ”tjänster som ingår i samhällsomfattande posttjänster” enligt artikel 39 ZPU. Inom ramen för en prövning på eget initiativ har den hänskjutande domstolen emellertid konstaterat att det individuella tillståndet som beviljats Star Post för tillhandahållande av sådana tjänster på Republiken Bulgariens territorium har återkallats genom beslut nr 289/18.08.2022 som meddelats av KRS. Den hänskjutande domstolen har inte slagit fast att detta beslut kan verkställas preliminärt. Star Post har överklagat beslutet och målet pågår just nu vid Varhoven administrativen sad (VAS) (Högsta förvaltningsdomstolen) i ett kassationsförfarande (förvaltningsrättsligt mål nr 3682/2023).
- 6 Star Post överklagade KRS beslut nr 332/13.10.2022, vars giltighet har bestridits i det nationella målet, till ASSG. Genom beslut nr 9872/15.12.2022 i det förvaltningsrättsliga målet nr 10456/2022 avvisade denna domstol talan och avslutade målet med stöd av artikel 159.4 APK (det saknas ett berättigat intresse av att få saken prövad). Domstolen i första instans motiverade denna rättsliga slutsats med att det angripna beslutet inte är riktad till Star Post och att det varken skapar direkta eller indirekta rättigheter eller skyldigheter för detta företag och att det inte heller inkräktar på bolagets rättigheter, friheter eller berättigade intressen (artikel 147 APK).
- 7 Star Post överklagade ASSG:s beslut till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 8 Star Post är ett av de företag i Bulgarien som innehar tillstånd för att tillhandahålla ”tjänster som ingår i samhällsomfattande posttjänster” och tillstånd för att tillhandahålla tjänster som inte ingår i samhällsomfattande posttjänster. I denna egenskap agerade Star Post som konkurrent till BP på båda marknaderna (samhällsomfattande posttjänster och posttjänster som inte ingår i samhällsomfattande posttjänster). BP har fått i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster och beviljades ett belopp som motsvarar de sammanlagda nettokostnaderna för dessa tjänster genom det angripna beslutet från KRS. I det angripna beslutet fastställs att dessa kostnader innebär en ”oproportionerlig ekonomisk belastning”. På grundval av detta beslut erhåller BP således ett statligt stöd (subvention). Den hårdaste konkurrensen mellan BP och Star Post har klagandebolaget märkt vid deltagande i olika offentliga upphandlingar. De ovanligt låga prisbud som BP har lämnat i sådana förfaranden ger anledning att misstänka att subventionerna som BP erhållit för de samhällsomfattande posttjänster som BP ålagts att tillhandahålla även använts för

att täcka kostnader för posttjänster som inte hör till de samhällsomfattande posttjänsterna och annan verksamhet, vilket i sin tur lett till en snedvridning av konkurrensen. I andra domstolsförfaranden har klagandebolaget redan tidigare gjort gällande att BP erhåller otillåtna statliga stöd. Detta påstående har emellertid aldrig prövats av domstolarna med motiveringen att kostnaderna för samhällsomfattande posttjänster godkänns varje år av KRS inom ramen för ett administrativt förfarande som inleds på ansökan av BP ”i syfte att kompensera för den oproportionerliga finansiella belastning som tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster medför”. Star Post har alltså hittills inte getts möjlighet att bevisa sitt påstående om otillåten korssubventionering. Mot denna bakgrund ingav Star Post medvetet en begäran om omprövning av KRS beslut att erkänna den sammanlagda nettokostnaden för BP:s tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster under år 2021. Domstolen i första instans fastställde emellertid felaktigt att Star Post inte har ett berättigat intresse av att få saken prövad och avslutade förfarandet. Star Post anser emellertid att den uppfattning som företräddes av domstolen i första instans strider mot materiell rätt (målet med och bestämmelserna i direktiv 97/67). Det angripna beslutet från KRS är ett beslut som antagits av en nationell tillsynsmyndighet, i den mening som avses i artikel 14 i direktiv 97/67, jämförd med artikel 22.3 i samma direktiv (ett annat sådant beslut är beslutet att samordna genomförandet av BP:s kostnadsfördelningssystem). Följaktligen kan detta beslut överklagas av ”varje användare” av samhällsomfattande posttjänster och ”varje ... tillhandahållare av posttjänster som berörs av ett beslut”. Star Posts rätt att överklaga KRS beslut följer direkt och uttryckligen av artikel 22.3 i direktiv 97/67: För det första kan konkurrerande företag, med hänsyn till den nationella tillsynsmyndighetens ineffektiva kontroll av BP, överklaga tillsynsmyndighetens beslut om de strider mot principen om att garantera en konkurrensutsatt miljö. För det andra är Star Post även användare av samhällsomfattande posttjänster och har således rätt att överklaga beslutet även i denna egenskap, och inte endast i dess egenskap av tillhandahållare av posttjänster som berörs av ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet. Att förfarandet avslutades utgjorde således ett åsidosättande av klagandebolagets rätt till tillgång till domstol, i den mening som avses i artikel 22 i direktiv 97/67 och artikel 47 i stadgan.

- 9 Dessutom har Star Post ansökt om att den hänskjutande domstolen, om det föreligger tvivel, ska hänskjuta tre frågor beträffande tolkningen av de begrepp (”berörs” och ”användare”) som används i artikel 22.3 i direktiv 97/67 för förhandsavgörande.
- 10 Motparten, KRS, har gjort gällande att överklagandet och klagandebolagets ansökan om att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande saknar grund. Artikel 22.3 i direktiv 97/67 garanterar nämligen att de som berörs av ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet har rätt att överklaga beslutet till en oberoende instans. På nationell nivå har denna mekanism genomförts i form av överklagandeförfarandet enligt APK. Kretsen av personer som har rätt att överklaga är emellertid inte obegränsad, utan är avgränsad till de personer som berörs av det angripna beslutet. KRS anser att personer som ”berörs” i

processrättsligt hänseende är de som påverkas av de materiella effekterna av myndighetens handlingar. De negativa konsekvenserna är en rättsföljd av handlingen och kan utgöras av att befintliga subjektiva rättigheter tillfälligt upphävs eller begränsas, eller i att nya skyldigheter påförs eller befintliga rättsliga förpliktelser utvidgas. Det är under alla omständigheter nödvändigt att styrka att en subjektiv rättighet eller ett rättsligt skyddat intresse föreligger. KRS anser att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet i förevarande mål inte skulle leda till en ändring av Star Posts rättsliga ställning. Om Star Posts argumentation godtas skulle det dessutom leda till en extrem rättsosäkerhet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Saken i det nationella målet avser huruvida Star Post har ett rättsligt intresse av att överklaga KRS beslut om erkännande av värdet av nettokostnaderna för BP:s tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster under år 2021.
- 12 Som skäl för att bolaget har ett rättsligt intresse har Star Post anfört att bolaget har ett tillstånd för att tillhandahålla tjänster som ingår i samhällsomfattande posttjänster och har gjort gällande att konkurrerande företag kan överklaga beslut av den nationella tillsynsmyndigheten om [dessa beslut] strider mot principen om att garantera en konkurrensutsatt miljö.
- 13 Det aktuella beslutet som meddelats av KRS är ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet, i den mening som avses i artikel 14 jämförd med artikel 22.[3] i direktiv 97/67 (i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2008/6). Bestämmelserna i direktivet uppställer ett krav på att konkurrensreglerna i postsektorn iakttas. Medlemsstaternas handlingsfrihet begränsas även av tillämpningen av FEUF och de konkurrensregler och principen om fri rörlighet för tjänster som regleras i fördraget. Dessutom garanterar de unionsrättsliga reglerna om statligt stöd att tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster inte får några otillbörliga fördelar i förhållande till sina konkurrenter.
- 14 För att besvara frågan huruvida Star Post har ett rättsligt intresse av att överklaga KRS beslut är det nödvändigt att tolka uttrycket ”tillhandahållare av posttjänster som berörs av ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet”, i den mening som avses i artikel 22.3 i direktiv 97/67 (i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2008/6), under omständigheterna i det nationella målet (såvitt den hänskjutande domstolen känner till har EU-domstolen hittills inte avgjort denna fråga).
- 15 Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen, med hänsyn till principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt och med beaktande av skyldigheten att efterleva ovannämnda direktiv, att den är skyldig att hänskjuta två av de frågor som Star Post har ställt (den första och tredje) för förhandsavgörande till EU-domstolen.
- 16 Vad gäller den andra frågan som Star Post har ställt (huruvida bolaget kan överklaga KRS beslut i egenskap av ”användare” av de samhällsomfattande

posttjänsterna) anser den hänskjutande domstolen att denna fråga inte ska hänskjutas till EU-domstolen, eftersom Star Post i de två första instanserna endast har gjort gällande att bolaget endast bedriver verksamhet som tillhandahållare av ”tjänster som ingår i samhällsomfattande posttjänster” och konkurrerar med BP i denna egenskap, utan att ha anfört några omständigheter som visar att bolaget faktiskt är en användare av samhällsomfattande posttjänster.

ARBETS
DOKUMENT