



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Postipalvelut Euroopan unionissa – Direktiivi 97/67/EY –
22 artiklan 3 kohta – Käsite ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen
tekemä päätös vaikuttaa” – Muutoksenhakuoikeus

Asiassa C-476/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Varhoven
administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 14.7.2023 tekemällään
päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.7.2023, saadakseen ennakkoratkaisun
asiassa

”STAR POST” EOOD

vastaan

Komisija za regulirane na saobshteniata,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Gratsias (esittelevä tuomari), neljännen jaoston
puheenjohtaja I. Jarukaitis ja tuomari Z. Csehi,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Stefanova-Kamisheva,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.5.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- ”STAR POST” EOOD, edustajinaan K. Boncheva, M. Dokova-Kostadinova ja M. Ekimdzhiev,
advokati,
- Komisija za regulirane na saobshteniata, edustajinaan T. Aleksandrova ja I. Dimitrov,
- Bulgarian hallitus, asiamiehinään T. Mitova ja R. Stoyanov,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään L. Halajová, M. Smolek ja J. Vlácil,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Georgieva ja M. Mataija,
päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3; jäljempänä muutettu direktiivi 97/67), 22 artiklan 3 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Bulgarian oikeuden mukaan perustettu ”STAR POST” EOOD -yhtiö ja Komisia za regulirane na saobshteniata (viestinnän sääntelyviranomainen, Bulgaria, jäljempänä KRS) ja jossa on kyse KRS:n päätöksestä, jossa määritetään Balgarski Poshti -yhtiölle (jäljempänä BP) postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten kokonaismäärä ja todetaan, että nämä kustannukset merkitsevät BP:lle kohtuutonta taloudellista rasitetta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeussäännöt

Muutettu direktiivi 97/67

- 3 Muutetun direktiivin 97/67 johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”[Y]leispalvelun moitteettoman toiminnan ja muiden kuin varattujen palvelujen alan vääristymättömän kilpailun varmistamiseksi on tärkeää erottaa toisistaan toisaalta sääntelijälle ja toisaalta toimijalle kuuluvat tehtävät; mikään postialan toimija ei voi olla sekä tuomari että asianosainen; jäsenvaltion asiana on vahvistaa perussääntö yhdelle tai useammalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, jollaiseksi voidaan valita julkinen viranomainen tai tätä varten nimetty riippumaton taho”.
- 4 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:
”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:
– –
1 a ’postipalvelujen tarjoajalla’ yritystä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa postipalvelua,
– –

13. 'yleispalvelujen tarjoajalla' julkista tai yksityistä postipalvelun tarjoajaa, joka huolehtii jäsenvaltion alueella kokonaan tai osittain postin yleispalveluista ja joka on 4 artiklan mukaisesti ilmoitettu [Euroopan] komissiolle,

14. 'valtuutuksella' mitä tahansa lupaa, jossa määritellään erityisesti postialaa koskevia oikeuksia ja velvoitteita ja jonka nojalla yritykset voivat tarjota postipalveluja sekä tarvittaessa perustaa ja/tai käyttää verkkojaan tällaisten palveluiden tarjoamiseen joko yleisvaltuutuksen tai yksittäisten toimilupien muodossa, sellaisina kuin ne ovat seuraavasti määriteltyinä:

--

– 'yksittäisellä toimiluvalla' kansallisen sääntelyviranomaisen myöntämää valtuutusta, jolla annetaan postipalvelujen tarjoajalle erityisiä oikeuksia tai jolla mahdollisesti sovellettavan yleisvaltuutuksen lisäksi tarvittaessa asetetaan yrityksen toiminnalle erityisiä velvoitteita, jolloin postipalvelujen tarjoajalla ei ole oikeutta käyttää kyseisiä oikeuksia ennen kuin se on saanut kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen asiasta,

--

17. 'käyttäjällä' luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka lähettäjänä tai vastaanottajana käyttää hyväkseen tarjottuja postipalveluja,

18. 'kansallisella sääntelyviranomaisella' kussakin jäsenvaltiossa elintä tai elimiä, joille jäsenvaltio uskoo muun muassa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat sääntelytehtävät,

– –”

5 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 3–5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa myöntää tai pitää voimassa postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa koskevia yksin- tai erityisoikeuksia. Jäsenvaltiot voivat rahoittaa yleispalvelun tarjonnan yhdellä tai useammalla 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista tavoista tai muulla perustamissopimuksen mukaisella tavalla.

--

3. Jos jäsenvaltio toteaa, että yleispalveluvelvoitteet, joista on säädetty tässä direktiivissä, johtavat nettokustannuksiin, laskettuna siten, että otetaan liite I huomioon, ja aiheuttavat yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, se voi ottaa käyttöön:

a) järjestelmän, jolla myönnetään asianomaisille yrityksille korvaus julkisista varoista; tai

b) järjestelmän, jolla yleispalveluvelvoitteiden nettokustannukset jaetaan palvelujen tarjoajien ja/tai käyttäjien kesken.

4. Jos nettokustannukset jaetaan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti, jäsenvaltiot voivat perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla ja jota tätä tarkoitusta varten hallinnoi edunsaajasta tai edunsaajista riippumaton elin. – –

5. Jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että korvausrahaa perustettaessa sekä 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen tukiosuuksien suuruutta vahvistettaessa noudatetaan avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita. Päätösten, jotka tehdään 3 ja 4 kohdan mukaisesti, on perustuttava objektiivisiin ja todennettaviin perusteisiin, ja ne on julkistettava.”

6 Saman direktiivin 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yleispalvelun tarjoajat noudattavat tämän artiklan säännösten mukaista laskentajärjestelmää.

2. Yleispalvelun tarjoajien on sisäisessä laskennassaan pidettävä selkeästi erillään kukin sellainen palvelu ja tuote, joka on osa yleispalvelua, ja ne, jotka eivät ole osa sitä. Tätä eriytettyä laskentaa käytetään apuna jäsenvaltioiden laskiessa yleispalvelun nettokustannuksia. Näitä sisäisiä laskentajärjestelmiä on hoidettava johdonmukaisesti sovellettavien ja objektiivisesti perusteltavissa olevien kustannuslaskennan perusteiden mukaisesti.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitetuissa laskentajärjestelmissä kustannukset on kohdennettava seuraavasti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista:

- a) tiettyyn palveluun tai tuotteeseen suoraan kohdistettavissa olevat kustannukset kohdistetaan siihen;
- b) yleiskustannukset, joita ei voida suoraan kohdistaa tiettyyn palveluun tai tuotteeseen, kohdennetaan seuraavasti:
 - i) yleiskustannukset kohdennetaan aina kun se on mahdollista niiden alkuperän välittömän selvittämisen perusteella,
 - ii) jos välitön selvittäminen ei ole mahdollista, yleiset kustannusluokat kohdistetaan niiden epäsuorien yhteyksien perusteella, joita niillä on sellaiseen toiseen kustannusluokkaan tai kustannusluokkien ryhmään, joihin tapahtuva suora osoittaminen tai kohdistaminen ei ole mahdollista; epäsuoran yhteyden on perustuttava vertailtavissa oleviin kustannusrakenteisiin,
 - iii) kun ei voida löytää suoria eikä epäsuoria kustannusten kohdentamiskeinoja, kustannusluokka kohdistetaan yleisen kustannusten kohdentamisperusteen mukaan, joka lasketaan käyttämällä kaikkien toisaalta kuhunkin yleispalveluun ja toisaalta muihin palveluihin suoraan tai epäsuorasti osoitettujen tai kohdistettujen kustannusten välistä suhdelukua,
 - iv) yleiskustannukset, jotka ovat tarpeen sekä yleispalvelun että muun kuin yleispalvelun tarjoamiseksi, kohdennetaan asianmukaisesti; samoja kustannustekijöitä on sovellettava sekä yleispalveluun että muuhun kuin yleispalveluun.

4. Muita laskentamenetelmiä voidaan käyttää vain, jos ne ovat 2 kohdan säännösten mukaisia ja kansallinen sääntelyviranomainen on ne hyväksynyt. Komissiolle tehdään niistä ilmoitus ennen niiden käyttöönottoa.

5. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että yleispalvelun tarjoajasta riippumaton toimivaltainen elin tarkastaa, että jotakin 3 ja 4 kohdassa mainituista laskentamenetelmistä noudatetaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että noudattamista koskeva lausunto julkaistaan määräajoin.

— —

8. Jos asianomainen jäsenvaltio ei ole käyttänyt 7 artiklan mukaista yleispalvelun rahoitusjärjestelmää ja jos kansallinen sääntelyviranomaisen katsoo, ettei yksikään kyseisen jäsenvaltion nimetyistä yleispalvelun tarjoajista saa valtiolta piilo- tai muuta tukea ja että kilpailu markkinoilla on tehokasta, kansallinen sääntelyviranomaisen voi päättää olla soveltamatta tämän artiklan vaatimuksia.

– –

7 Muutetun direktiivin 97/67 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä postialaa varten yksi tai useampi kansallinen sääntelyviranomaisen, joka on oikeudellisesti ja toiminnallisesti postialan toimijoista riippumaton. Niiden jäsenvaltioiden, jotka vielä omistavat postipalvelujen tarjoajia tai joilla on niitä koskevaa määräysvaltaa, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistusoikeuteen tai määräysvaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

– –

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten erityisenä tehtävänä on huolehtia tästä direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta ennen kaikkea luomalla seuranta- ja sääntelymenettelyjä yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi. Niiden tehtävänä voi olla myös kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen postialalla.

– –

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita menettelyjä, joiden mukaisesti jokaisella sellaisella käyttäjällä ja postipalvelujen tarjoajalla, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, on oikeus hakea päätökseen muutosta asianomaisista osapuolista riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä. Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhaku on käsitelty, jollei muutoksenhakuelin toisin päättä.”

8 Kyseisen direktiivin liitteessä I, jonka otsikko on ”Yleispalvelun mahdollisten nettokustannusten laskemista koskevat ohjeet”, on B osa, jonka otsikko on ”Nettokustannusten laskenta” ja jossa todetaan seuraavaa:

”Kansallisten sääntelyviranomaisten on harkittava kaikkia kannustimia, joilla postipalvelun tarjoajat (yleispalvelun tarjoajiksi nimetyt tai muut) saadaan tarjoamaan yleispalveluvelvoitteisiin kuuluvia palveluja kustannustehokkaasti.

Yleispalveluvelvoitteen nettokustannukset ovat kustannuksia, jotka liittyvät ja joita tarvitaan yleispalvelun toimintaan. Yleispalveluvelvoitteiden nettokustannukset on laskettava niiden nettokustannusten erotuksena, joita nimetyille yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu toisaalta toiminnasta yleispalveluvelvoitteiden piirissä ja toisaalta toiminnasta ilman yleispalveluvelvoitteita.

Laskennassa on otettava huomioon kaikki muut asiaan vaikuttavat tekijät, myös kaikki yleispalvelua tarjoamaan nimetyille postipalvelujen tarjoajalle kertyvät aineettomat hyödyt ja markkinaedut, oikeus kohtuulliseen voittoon ja kannustimet kustannustehokkuuteen pyrkimiseksi.

--

-- Vastuu nettokustannusten tarkistamisesta on kansallisella sääntelyviranomaisella. Yleispalvelun tarjoajien on tehtävä yhteistyötä kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa, jotta se voi tarkistaa nettokustannukset.”

Direktiivi 2008/6

9 Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 29, 41, 49 ja 56 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(29) Direktiivissä [97/67] tällä hetkellä säädettyjä avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita olisi edelleen sovellettava kaikkiin rahoitusmekanismeihin, ja kaikkien tällä alalla tehtävien päätösten olisi perustuttava avoimiin, objektiivisiin ja todennettaviin perusteisiin. Erityisesti yleispalvelun nettokustannukset olisi kansallisen sääntelyviranomaisen valvonnassa laskettava niiden nettokustannusten erotuksena, joita nimetylle yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu toisaalta toiminnasta yleispalveluvelvoitteiden alaisena ja toisaalta toiminnasta ilman niitä. Laskennassa olisi otettava huomioon kaikki muut olennaiset tekijät, myös kaikki yleispalvelua tarjoamaan nimetylle postipalvelujen tarjoajalle kertyvät markkinaedut, oikeus kohtuulliseen voittoon ja kustannustehokkuutta edistävät kannustimet.

--

(41) Täysin kilpailuille markkinoille siirtymisen huomioon ottaen ja jotta estetään ristikkäistukien kielteinen vaikutus kilpailuun, on aiheellista edelleen vaatia jäsenvaltioita velvoittamaan yleispalvelun tarjoajia käyttämään eriytettyä ja avointa laskentaa, rajoittamatta tarpeellisten muutosten tekemistä.

Tämän velvollisuuden myötä kansalliset sääntelyviranomaiset, kilpailuviranomaiset ja komissio saavat käyttöönsä tarvittavat tiedot yleispalvelua koskevien päätösten tekemiseksi ja markkinaolosuhteiden tasapuolisuuden valvomiseksi, kunnes kilpailu on tehokasta. --

Tämän eriytetyn ja avoimen laskennan olisi annettava jäsenvaltioille ja niiden kansallisille sääntelyviranomaisille riittävän yksityiskohtaiset kirjanpitoliedot

-- yleispalvelua koskevien päätösten tekemiseksi,

-- niiden käyttämiseksi apuna määritettäessä, johtavatko yleispalveluvelvoitteet nettokustannuksiin ja aiheuttavatko ne yleispalvelun tarjoajille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen,

--

(49) Kaikilla osapuolilla, joita kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, olisi oltava oikeus hakea siihen muutosta elimeltä, joka on kyseisestä viranomaisesta riippumaton. Tämä elin voi olla tuomioistuimien. Tällä muutoksenhakumenettelyllä ei vaikuteta kansallisten tuomioistuimien toimivallan jakoon eikä rajoiteta kansallisen oikeuden mukaisia oikeushenkilöiden tai luonnollisten henkilöiden oikeuksia. Oikeusvarmuuden ja markkinoiden vakauden takaamiseksi on tarpeen huolehtia siitä, että kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset ovat voimassa väliaikaisesti, kunnes nämä menettelyt on saatettu päätökseen.

--

- (56) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa tämän direktiivin tavoitteita, jotka ovat yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen, yleispalvelun yhteisen tason turvaaminen kaikille käyttäjille ja yhdenmukaisten periaatteiden vahvistaminen postipalvelujen sääntelyä varten, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. --”

Bulgarian oikeus

- 10 Hallintoprosessikoodeksin (Administrativnoprotsesualen kodeks) 147 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Kansalaiset ja järjestöt, joiden oikeuksia, vapauksia tai oikeutettuja etuja on loukattu tai uhataan hallintotoimella tai joille hallintotoimella luodaan velvoitteita, on oikeus riitauttaa kyseinen toimi.

--”

- 11 Postipalveluista annetun lain (Zakon za poshtenskite usluzhi) 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [KRS] sääntelee postipalvelujen tarjoamista tämän lain mukaisesti

1. varmistamalla postin yleispalvelun tarjoamisen edellytykset koko maan alueella

--

11. vahvistamalla menetelmän postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten laskemiseksi ja sellaisten perusteiden määrittämiseksi, joilla arvioidaan, onko kyse kohtuuttomasta taloudellisesta rasitteesta; ministerineuvosto hyväksyy tämän laskentamenetelmän [KRS:n] ehdotuksesta;

--

(2) [KRS:n] päätökset, joilla tämä laki pannaan täytäntöön, ovat yksittäistapauksia koskevia, normatiivisia tai yleisiä hallintotoimia ja niihin voidaan hakea hallintoprosessikoodeksin mukaisesti muutosta toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta.

--”

- 12 Kyseisen lain 24 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Postialan toimija, jolla on asetettu laissa velvoite tarjota postin yleispalvelua koko maan alueella, huolehtii tästä yleispalvelusta järjestämänsä ja ylläpitämänsä postiverkon avulla.”

- 13 Kyseisen lain 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Postialan toimija, jonka on huolehdittava postin yleispalvelusta, saa korvauksen valtion talousarviosta, kun velvoite huolehtia postin yleispalvelusta aiheuttaa nettokustannuksia ja merkitsee kohtuutonta taloudellista rasitetta.

(2) [KRS] määrittää postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvan kohtuuttoman taloudellisen rasitteen määrän 15 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyn menetelmän mukaisesti laskettujen nettokustannusten perusteella.

– – ”

- 14 Postipalveluista annetun lain 29a §:n mukaan KRS ratkaisee sellaisen postialan toimijan pyynnöstä, jonka on huolehdittava yleispalvelusta, postin yleispalvelun tarjoamisen nettokustannusten määrän ja sen, aiheutuuko postin yleispalvelun tarjoamisesta kohtuuton taloudellinen rasite ja kuinka suuri kyseinen rasite on. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että – kuten kyseisen lain 29a §:stä seuraa – KRS ei ota kantaa sen korvauksen määrään, joka yleispalvelun tarjoajalle on myönnettävä, jos yleispalvelun tarjoajaan todetaan kohdistuvan kohtuuton taloudellinen rasite. KRS esittää päätöksensä ja siihen liittyvät seikat vastuussa olevalle varapääministerille, joka puolestaan toimittaa valtiovarainministerille ehdotuksen, jolla seuraavan vuoden valtion talousarviosta annettuun lakiehdotukseen on tarkoitus ottaa varat, joilla kyseinen taloudellinen rasitus korvataan.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 15 Pääasian valittaja on bulgarialainen yhtiö, jolla on toimilupa tarjota postin yleispalvelun alaan kuuluvia palveluja. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että KRS on 18.8.2022 tehdyllä päätöksellään nro 289 peruuttanut tämän toimiluvan ja kieltänyt pääasian valittajaa kahden vuoden ajan hakemasta uutta yksittäistä toimilupaa tällaisten palvelujen tarjoamiseen, hankkimasta tällaista toimilupaa ja hankkimasta osuuksia tai osakkeita sellaisesta kaupallisesta yhtiöstä, joka on hyväksytty postialan toimija asianomaisella toimialalla.
- 16 Pääasian valittaja nosti tästä päätöksestä kanteen, joka hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa. Pääasian valittajan unionin tuomioistuimelle toimittamien tietojen, jotka Bulgarian tasavalta on vahvistanut unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, mukaan kanteen hylkäämisestä annettu tuomio ja mainittu päätös kumottiin lopullisesti Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgarie) 29.1.2024 antamalla tuomiolla.
- 17 BP:lle, joka on perinteinen postialan toimija Bulgariassa, on asetettu vuodesta 2010 lähtien velvoite huolehtia postin yleispalvelusta 15 vuoden ajan.
- 18 BP:n esittämän postipalveluista annetun lain 29a §:ssä tarkoitetun korvausvaatimuksen johdosta KRS katsoi 13.10.2022 tekemällään päätöksellä nro 332 (jäljempänä riidanalainen päätös) sellaisen tarkastusmenettelyn päätteeksi, joka oli annettu riippumattoman tarkastajan toimeksi, että mainitun toimijan hoitaman postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten kokonaismäärä oli vuoden 2021 osalta 28 456 000 Bulgarian levaa (n. 14 500 000 euroa) ja että nämä nettokustannukset merkitsivät sille kohtuutonta taloudellista rasitetta.
- 19 Pääasian valittaja nosti riidanalaisesta päätöksestä Administrativen sad Sofia-gradissa (Sofian kaupungin hallintotuomioistuin, Bulgaria) kanteen, joka jätettiin tutkimatta määräyksellä oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi siitä syystä, ettei pääasian valittaja ole riidanalaisen päätöksen, jolla ei luoda sille suoria ja välittömiä oikeuksia tai velvoitteita ja joka ei vaikuta sen oikeuksiin eikä sen oikeutettuihin etuihin, adressaatti.

- 20 Pääasian valittaja haki kyseiseen määräykseen muutosta Varhoven administrativen sadilta, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja väitti, että se kilpailee nyt käsiteltävässä asiassa BP:n kanssa sekä postin yleispalvelun alaan kuuluvien palvelujen markkinoilla että muiden postipalvelujen kuin postin yleispalveluiden markkinoilla. Pääasian valittaja väittää osallistuneensa useisiin julkisiin hankintamenettelyihin ja toteaa alkaneensa epäillä BP:n tässä yhteydessä esittämien poikkeuksellisen alhaisten tarjousten johdosta, että BP on käyttänyt valtiolta postin yleispalvelua koskevan velvoitteen täyttämiseen saamiaan avustuksia myös rahoittaakseen muita toimintoja, mikä johtaa siis kilpailun vääristymiseen, joka on vaikuttanut suoraan pääasian valittajan relevanteilla markkinoilla harjoittamiin kaupallisiin toimintoihin. Se on siis nostanut useita kanteita, joiden tueksi se on väittänyt, että BP on saanut valtiontukea. Sen väitteitä ei ole milloinkaan tutkittu siitä syystä, että ”KRS vahvistaa vuosittain postin yleispalvelun kustannukset [BP:n] pyynnöstä vireille pannussa hallinnollisessa menettelyssä, jolla ’on tarkoitus korvata kohtuuton taloudellinen rasite, joka postin yleispalvelua koskevan velvoitteen täyttämisestä aiheutuu”.
- 21 Pääasian valittaja väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa erityisesti, että postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten laskeminen ei ole yksinkertainen laskentatapahtuma vaan sääntelyviranomaisen on voitava sen avulla suorittaa täysimääräinen arviointi relevanteista markkinoista. Siihen liittyvä päätös kuuluu pääasian valittajan mukaan muutetun direktiivin 97/67 14 artiklassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 22 artiklan kanssa, tarkoitettuihin päätöksiin, ja postin yleispalvelun ”jokainen käyttäjä” ja ”jokainen postipalvelujen tarjoaja”, johon päätös vaikuttaa, voi siis riitauttaa sen.
- 22 Pääasian valittaja vetoaa valituksensa tueksi siihen, että se on ”postipalvelujen tarjoaja” ja ”postin yleispalvelun käyttäjä”, ja katsoo, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa riitautetulla Administrativen sad Sofia-gradin määräyksellä rikotaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklaa, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklaa ja muutetun direktiivin 97/67 22 artiklaa. Se väittää, että yritykset, jotka kilpailevat sellaisen palveluntarjoajan kanssa, jonka tehtävänä on huolehtia yleispalvelusta, voivat riitauttaa ARN:n päätökset, jos niissä loukataan vääristymättömän kilpailun periaatetta. KRS on nyt käsiteltävässä asiassa tehnyt päätöksen summaarisesti ja automaattisesti nojautumalla yhtäältä BP:n laatimaan raporttiin, jota ei ole milloinkaan julkistettu, ja toisaalta riippumattoman tarkastajan analyysiin, jossa ei kuitenkaan ole tarkastettu yksityiskohtaisesti BP:n kirjanpitoa ja joka on julkistettu vain osittain.
- 23 KRS muistuttaa puolestaan, että muutetun direktiivin 97/67 22 artiklassa säädetty menetelmä on pantu kansallisella tasolla täytäntöön hallintoprosessikoodeksissa säädetyllä muutoksenhakumenettelyllä ja ettei niiden henkilöiden ryhmä, joilla on oikeus hakea muutosta sen päätöksiin, ole rajoittamaton. Kyseisessä direktiivissä tarkoitettut henkilöt, joihin päätös ”vaikuttaa”, ovat henkilöitä, joihin kohdistuvat tällaisten päätösten ”aineellisoikeudelliset vaikutukset”, joita ovat olemassa olevien subjektiivisten oikeuksien menettäminen tai rajoittaminen, uusien oikeudellisten velvoitteiden luominen, olemassa olevien velvoitteiden laajentaminen tai mahdottomuus käyttää subjektiivisia oikeuksia. Riidanalaisen päätöksen kumoaminen nyt käsiteltävässä asiassa ei johda KRS:n mukaan mihinkään muutokseen pääasian valittajan oikeusasemassa, ja pääasian valittajan omaksuman näkemyksen hyväksyminen loisi puolestaan äärimmäistä oikeudellista epävarmuutta.

- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näiden argumenttien nojalla, että siihen kysymykseen vastaamiseksi, onko pääasian valittajalla oikeussuojan tarve riidanalaisen päätöksen osalta, on tulkittava muutetun direktiivin 97/68 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa ei ole tarpeen tutkia kyseisessä säännöksessä tarkoitettua postipalvelujen ”käyttäjän” käsitettä, koska pääasian valittaja on esittänyt yksinomaan argumentteja, jotka koskevat sen toimintaa ”postin yleispalveluun kuuluvien palvelujen” tarjoajana, joka kilpailee BP:n kanssa relevanteilla markkinoilla, esittämättä sellaisia tosiseikkoja, joiden nojalla voitaisiin päätellä, että se käyttää BP:n tarjoamaa postin yleispalvelua. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan mikä tahansa postipalvelujen ”käyttäjää” koskeva ennakkoratkaisukysymys olisi siis hypoteettinen.
- 25 Tässä tilanteessa Varhoven administrativen sad päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Miten on tulkittava [muutetun direktiivin 97/67] 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmaisua ’postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa’ ja etenkin siihen sisältyvää käsitettä ’vaikuttaa’? Onko käsitettä ’vaikuttaa’ tulkittava siten, että sääntelyviranomaisen tekemä päätös on osoitettava erityisesti postipalvelujen tarjoajalle? ’Vaikuttaako’ kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös postipalveluja tarjoavaan yhtiöön [muutetun direktiivin 97/67] 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jos kyseinen yhtiö kilpailee postin yleispalvelun tarjoajan kanssa julkisissa hankintamenettelyissä ja on esittänyt näissä menettelyissä tehtyjen päätösten riitauttamisen yhteydessä postin yleispalvelun tarjoajan ristiintukemisesta väitteitä, jotka tuomioistuin on hylännyt, koska kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt päätöksiä, joissa hyväksytään postin yleispalvelun tarjoajalle postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten määrä ja todetaan, että nämä kustannukset aiheuttavat tietyssä laajuudessa yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen?
- 2) Ovatko [muutetun direktiivin 97/67] 22 artiklan 3 kohta ja [perusoikeuskirjan] 47 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle tilanteelle, jossa postipalvelun tarjoaja, joka kilpailee postin yleispalvelun tarjoajan kanssa, ei voi riitauttaa riippumattomassa elimessä kansallisen sääntelyviranomaisen tekemää päätöstä, jossa hyväksytään postin yleispalvelun tarjoajalle postin yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuneiden nettokustannusten määrä ja todetaan, että nämä kustannukset aiheuttavat tietyssä laajuudessa yleispalvelun tarjoajalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

- 26 Bulgarian tasavalta kiistää kirjallisissa huomautuksissaan sen, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys voitaisiin ottaa tutkittavaksi, ja väittää muun muassa, että tämä kysymys perustuu tosiseikkoja koskeviin väitteisiin, joihin vain pääasian valittaja on vedonnut ja joita ei ole selvitetty ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Tämä kysymys on siis hypoteettinen. Bulgarian tasavalta pohtii lisäksi sitä, onko unionin tuomioistuimen mainittuun kysymykseen antamasta vastauksesta hyötyä pääasiassa.

- 27 Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jos SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyyntön yhteydessä esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Olettamana näet on, että kansallisen tuomioistuimen sen säännösten ja niiden tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä tällaisilla kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 6.6.2024, INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohdan tulkintaa ja että kyseisellä säännöksellä ja erityisesti sen henkilöllisellä soveltamisalalla on merkitystä pääasian ratkaisun kannalta.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tosin selvittämään tällä kysymyksellään, voidaanko se, onko jokin taho sellainen kyseisen direktiivin 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa”, – kuten pääasian valittaja väittää olevansa – ratkaista sellaisten muihin hallinnollisiin menettelyihin ja tuomioistuinmenettelyihin kuin pääasiaan liittyvien tosiseikkojen perusteella, joita ei Bulgarian tasavallan mukaan ole selvitetty nyt käsiteltävässä asiassa.
- 30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka tietyissä olosuhteissa voi olla eduksi, että asiaan liittyvät tosiseikat selvitetään ennen ennakkoratkaisupyyntön esittämistä unionin tuomioistuimelle, kansallisilla tuomioistuimilla on rajoittamaton oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos ne katsovat, että niiden käsiteltävänä olevassa asiassa tulee esiin sellaisia kysymyksiä unionin oikeuden säännösten tulkinnasta tai pätevyyden arvioinnista, joista niiden on annettava ratkaisu (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseiset tuomioistuimet voivat etenkin vapaasti käyttää tätä mahdollisuutta missä tahansa asianmukaiseksi katsomassaan menettelyn vaiheessa (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Ennakkoratkaisupyyntöä ei siis pidä jättää tutkimatta pelkästään sillä perusteella, että se on esitetty pääasian käsittelyn varhaisessa vaiheessa (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 34 kohta).
- 32 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 33 Aluksi on muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 On siis katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postin yleispalvelun tarjoajan kanssa kilpaileva postipalvelujen tarjoaja ei voi riitauttaa riippumattomassa elimessä sellaista kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, jonka adressaatti se ei ole ja jossa kansallinen sääntelyviranomainen laskee kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti postin yleispalvelun tarjoajalle aiheutuneiden nettokustannusten määrän ja toteaa, että nämä kustannukset merkitsevät viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua kohtuutonta taloudellista rasitetta.
- 35 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on tulkittava muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohtaan sisältyvää käsitettä ”postipalvelujen tarjoaja, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa”; tätä käsitettä on pidettävä, koska viittausta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ei ole, unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä (ks. vastaavasti tuomio 21.2.2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Tältä osin on huomautettava Bulgarian tasavallan ja komission tavoin, että muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohta on sanamuodoltaan olennaisilta osin samanlainen kuin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33) 4 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, joka sisältyy nykyään eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36) 31 artiklan 1 kohtaan.
- 37 Direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita järjestelmiä, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista”.
- 38 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohta on kuitenkin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokkaan oikeussuojan periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on varmistettava yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja, ilmentymä (tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Tätä säännöstä tulkittaessa on siis otettava huomioon kyseisen perusoikeuden merkitys sellaisena kuin se ilmenee perusoikeuskirjassa perustetusta järjestelmästä kokonaisuudessaan. Erityisesti on otettava huomioon, että vaikka perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan rajoituksia kyseessä olevan perusoikeuden käyttöön, kyseisessä määräyksessä vaaditaan kuitenkin, että rajoitukset on toteutettava kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen, ja edellytetään lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita (ks. vastaavasti tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että kun otetaan huomioon kansallisten sääntelyviranomaisten velvollisuudet, jotka koskevat kilpailun edistämistä sähköisen viestinnän alalla, direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohdan suppea tulkinta, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä ei anneta muutoksenhakuoikeutta muille henkilöille kuin kansallisten sääntelyviranomaisten tekemien päätösten adressaateille, ei ole kovin yhteensopiva kyseisiä

sääntelyviranomaisia mainitun direktiivin mukaan sitovien yleisten tavoitteiden ja sääntelyperiaatteiden kanssa eikä etenkin kilpailun edistämistä koskevan päämäärän kanssa (tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siis direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohta koskee sekä kyseessä olevan kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen adressaatteja että yrityksiä, jotka tarjoavat sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja ja jotka voivat olla näiden adressaattien kilpailijoita, siltä osin kuin kansallinen sääntelyviranomainen antaa ratkaisun menettelyssä, jonka tarkoituksena on kilpailun turvaaminen, ja kyseinen päätös voi vaikuttaa näiden yritysten asemaan markkinoilla (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, 39 kohta ja tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 32 ja 36 kohta).
- 42 Muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohdan suppea tulkinta ei kuitenkaan olisi tämän tuomion 38–40 kohdassa mainittuja syitä vastaavista syistä kovin yhteensopiva tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien kanssa.
- 43 Tältä osin on todettava yhtäältä tällä alalla annetun unionin säännösten tavoitteiden osalta, että direktiivin 2008/6 johdanto-osan 56 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivillä tavoiteltuina päämäärinä on unionin postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen, yleispalvelun yhteisen tason turvaaminen kaikille käyttäjille ja yhdenmukaisten periaatteiden vahvistaminen postipalvelujen sääntelyä varten. Direktiivin johdanto-osan 41 perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että näitä päämääriä tavoitellaan ”täysin kilpailluille markkinoille siirtyminen huomioon ottaen”.
- 44 Toisaalta postialan kansalliselle sääntelyviranomaiselle annettujen tehtävien osalta muutetun direktiivin 97/67 johdanto-osan 39 perustelukappaleesta ilmenee, että takaamalla kansallisten sääntelyviranomaisten asema riippumattomina tahoina pyritään varmistamaan ”vääristymätön kilpailu”. Kyseisen direktiivin 22 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että näiden viranomaisten tehtävänä voi olla myös kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen postialalla ja – kuten kyseisen artiklan 1 kohdasta ilmenee – samojen viranomaisten on kuultava kilpailulainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavia kansallisia viranomaisia ja tehtävä niiden kanssa yhteistyötä.
- 45 Kahta unionin oikeuden säännöstä, jotka ovat sanamuodoltaan olennaisilta osin yhtäpitävät, kuten yhtäältä muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohta ja toisaalta direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohta, ei ole mitään syytä tulkita toisistaan poikkeavin tavoin, kun otetaan lisäksi huomioon se, että näissä kummassakin direktiivissä säännellään toisiaan lähellä olevia unionin oikeuden aloja, niissä annetaan kummallekin niissä nimetyille kansallisille sääntelyviranomaisille vastaavaa toimivaltaa ja niillä tavoitellaan samankaltaisia päämääriä (ks. analogisesti tuomio 17.9.2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, EU:C:2002:495, 90 ja 91 kohta).
- 46 On siis katsottava, että muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohta koskee sekä riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen adressaatteja että näiden adressaattien kanssa kilpailevia postipalvelujen tarjoajia siltä osin kuin tämä päätös on tehty sellaisen menettelyn yhteydessä, jonka tarkoituksena on varmistaa vääristymätön kilpailu ja joka voi vaikuttaa näiden kilpailevien palveluntarjoajien asemaan markkinoilla.
- 47 Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 49 perustelukappaleessa todetaan tosin, että ”kaikilla osapuolilla, joita kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, [on] oltava oikeus hakea siihen muutosta elimeltä, joka on kyseisestä viranomaisesta riippumaton”. Tässä perustelukappaleessa

kuitenkin vain viitataan kenen tahansa osalta, jota kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, mahdollisuuteen hakea tällaiseen päätökseen muutosta. Se, että tässä perustelukappaleessa on pelkkä viittaus tällaiseen mahdollisuuteen, ei merkitse kuitenkaan millään tavalla sitä, että tällainen muutoksenhakumahdollisuus on suljettu pois mainitun päätöksen adressaatin kilpailijoina olevien yritysten kaltaisilta muilta henkilöiltä (ks. analogisesti tuomio 21.2.2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, 45 kohta).

- 48 Tässä asiayhteydessä on hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tutkittava tämän tuomion 46 kohdassa esitettyjen seikkojen nojalla, onko riidanalaisen päätöksen kaltainen postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen päätös eli päätös, jossa lasketaan postin yleispalvelun tarjoajalle aiheutuneiden nettokustannusten määrä ja todetaan, että nämä kustannukset merkitsevät kohtuutonta taloudellista raskautta, päätös, joka yhtäältä on tehty sellaisen menettelyn yhteydessä, jonka tarkoituksena on varmistaa vääristymätön kilpailu, ja joka toisaalta voi vaikuttaa kyseisen palveluntarjoajan kilpailijan markkina-asemaan.
- 49 Aluksi on huomautettava, että muutetun direktiivin 97/67 7 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteavat, johtavatko yleispalveluvelvoitteet, joista on säädetty kyseisessä direktiivissä, nettokustannuksiin, laskettuna siten, että otetaan kyseisen direktiivin liite I huomioon, ja aiheuttavatko ne yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille kohtuuttoman taloudellisen raskautteen. Kuten muutetun direktiivin 97/67 7, 14 ja 22 artiklasta, luettuina direktiivin 2008/6 johdanto-osan 29 ja 41 perustelukappaleen valossa, ilmenee, yleispalvelun nettokustannukset lasketaan kansallisten sääntelyviranomaisten, jotka hoitavat tehtäviään täysin riippumattomasti niin markkinatoimijoihin kuin valtion viranomaisiin nähden, valvonnassa (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2023, Nexive Commerce ym., C-226/22, EU:C:2023:637, 42 kohta). Muutetun direktiivin 97/67 liitteessä I olevassa B osassa täsmennetään lisäksi, että vastuu nettokustannusten tarkistamisesta on kansallisella sääntelyviranomaisella. On siis katsottava, että kansallisten sääntelyviranomaisten niille näiden säännösten nojalla kuuluvan toimivallan nojalla tekemillä päätöksillä on sitovia oikeusvaikutuksia, eikä sillä, että nämä päätökset voivat mahdollisesti kuulua muiden sellaisten kansallisessa oikeudessa säänneltyjen menettelyjen piiriin, joilla määritetään yleispalvelun tarjoajille myönnettävän korvauksen määrä, ole tältä osin merkitystä.
- 50 Tämän täsmennyksen jälkeen on todettava ensinnäkin siitä kysymyksestä, onko riidanalaisen päätöksen kaltainen päätös tehty sellaisen menettelyn yhteydessä, jolla on tarkoitus varmistaa vääristymätön kilpailu, että direktiivin 2008/6 johdanto-osan 41 perustelukappaleen nojalla on pääteltävä, että muutetun direktiivin 97/67 14 artiklan – jonka 2 kohdassa edellytetään, että yleispalvelun tarjoajien on noudatettava avointa kustannuslaskentajärjestelmää, jossa erotetaan toisistaan kukin sellainen palvelu ja tuote, joka on osa yleispalvelua, ja ne, jotka eivät ole osa sitä, – päätavoitteena on se, että jäsenvaltiot tarkastavat, että postipalveluiden markkinaolosuhteet ovat tasapuoliset sekä yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien että niiden kilpailijoiden kannalta. Tämä tulkinta saa lisäksi vahvistuksen viimeksi mainitun direktiivin 14 artiklan 8 kohdasta, jonka mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi olla soveltamatta kyseisen artiklan säännöksissä säädettyjä kustannuslaskentaa koskevia vaatimuksia, jos se katsoo, ettei yksikään yleispalvelun tarjoajista saa valtiolta piilo- tai muuta tukea ja että kilpailu markkinoilla on tehokasta.
- 51 Siltä osin kuin muutetun direktiivin 97/67 14 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen käyttää sille kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa toimivaltaa ottamalla huomioon kyseisessä artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti

toimitetut tiedot, on kuitenkin katsottava, että tätä toimivaltaa käytettäessä tehdyillä päätöksillä on tarkoitus turvata kilpailu tämän tuomion 41 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.

- 52 Toiseksi siitä kysymyksestä, voiko riidanalaisen päätöksen kaltaisella päätöksellä olla vaikutusta tällaisen päätöksen adressaatin kilpailijoiden asemaan markkinoilla, on katsottava, että tämä edellytys täyttyy silloin, kun asianomaisen kansallisen sääntelyviranomaisen päätös potentiaalisesti vaikuttaa kyseessä olevien kilpailijoiden oikeuksiin yhtäältä sisältönsä ja toisaalta sellaisen toiminnan takia, jota nämä kilpailijat harjoittavat tai aikovat harjoittaa (ks. analogisesti tuomio 20.4.2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Tämän tuomion 50 kohdassa esiin tuotu vaatimus, joka koskee riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen tekemistä relevanteilla markkinoilla vallitsevien olosuhteiden tasapuolisuuden selvittämiseksi, perustuu kuitenkin oletukseen siitä, että jos nämä olosuhteet eivät ole tasapuoliset, kyseisen päätöksen sisältö voi vaikuttaa toimijoiden väliseen kilpailuun näillä markkinoilla. Tällainen päätös on siis luonteeltaan sellainen, että se voi vaikuttaa kyseisen päätöksen adressaatin kanssa kilpailevien yritysten asemaan siltä osin kuin nämä yritykset harjoittavat tai aikovat harjoittaa tämän tuomion 52 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua kaltaista toimintaa, mikä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä.
- 54 On näet todettava Bulgarian tasavallan tavoin, että sellaisen menettelyn, jonka tarkoituksena on määrittää postin yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset ja todeta, että nämä kustannukset merkitsevät kohtuutonta rasitetta kyseisen palvelun tarjoajalle, päämääränä on palauttaa yhdenvertaisuus tämän palveluntarjoajan ja sellaisten muiden markkinatoimijoiden välille, jotka eivät ole velvollisia huolehtimaan tällaisesta palvelusta. Tästä toteamuksesta ilmenee, että jos tällaisen menettelyn päätteeksi tehty päätös perustuu virheellisiin tai mielivaltaisiin seikkoihin, kyseisen palveluntarjoajan asemaa relevanteilla markkinoilla saatetaan vahvistaa keinotekoisesti, mikä vaikuttaisi välttämättä sen kilpailijoiden asemaan näillä markkinoilla, ja näin on riippumatta siitä, minkä nettokustannusten korvaamista koskevan menetelmän asianomainen jäsenvaltio on päättänyt ottaa käyttöön muutetun direktiivin 97/67 7 artiklan nojalla.
- 55 Edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että muutetun direktiivin 97/67 22 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postin yleispalvelun tarjoajan kanssa kilpaileva postipalvelujen tarjoaja ei voi riitauttaa riippumattomassa elimessä sellaista kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, jonka adressaatti se ei ole ja jossa kansallinen sääntelyviranomainen laskee kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti postin yleispalvelun tarjoajalle aiheutuneiden nettokustannusten määrän ja toteaa, että nämä kustannukset merkitsevät viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua kohtuutonta taloudellista rasitetta.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY, 22 artiklan 3 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postin yleispalvelun tarjoajan kanssa kilpaileva postipalvelujen tarjoaja ei voi riitauttaa riippumattomassa elimessä sellaista kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, jonka adressaatti se ei ole ja jossa kansallinen sääntelyviranomainen laskee direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna, 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti postin yleispalvelun tarjoajalle aiheutuneiden nettokustannusten määrän ja toteaa, että nämä kustannukset merkitsevät viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua kohtuutonta taloudellista raskautta.

Allekirjoitukset