



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

den 19 mars 2019*

”Statligt stöd – Postsektorn – Kompensation för nettokostnaden för skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster – Beslut genom vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Motiveringsskyldighet – Likabehandling – Proportionalitet – Äganderätt – Näringsfrihet”

I de förenade målen T-282/16 och T-283/16,

Inpost Paczkomaty sp. z o.o., Kraków (Polen), inledningsvis företrätt av advokaten T. Proć, därefter av advokaten M. Doktór,

sökande i mål T-282/16,

InPost SA, Kraków, företrätt av advokaten W. Knopkiewicz,

sökande i mål T-283/16,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av K. Herrmann, K. Blanck och D. Recchia, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Polen, företräd av B. Majczyna i egenskap av ombud,

intervenient,

angående talan med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2015) 8236 final av den 26 november 2015, i vilket kommissionen inte anförde några invändningar mot en åtgärd som de polska myndigheterna anmält avseende stöd till Poczta Polska i form av kompensation för nettokostnaden för bolagets fullgörande av skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster under perioden 1 januari 2013–31 december 2015,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna V. Kreuschitz, I. S. Forrester, N. Póltorak och E. Perillo (referent),

* Rättegångsspråk: polska.

justitiesekreterare: handläggaren K. Guzdek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 april 2018,

följande

Dom

I. Bakgrund till tvisten och huvudsakliga tillämpliga bestämmelser

- 1 Pocza Polska (nedan kallat PP) är ett polskt aktiebolag vars enda aktieägare är staten Republiken Polen. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i förevarande mål omfattade bolagets verksamhet i huvudsak samhällsomfattande posttjänster och budtjänster. Bolaget var då Polens största operatör när det gäller dessa tjänster.
- 2 Tjänsterna i fråga omfattades i enlighet med de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget i fråga om utvecklingen av den inre marknaden, vilka är tillämpliga i den nu aktuella tvisten, och omfattas för övrigt fortfarande, av en delad lagstiftningsbefogenhet mellan å ena sidan Europeiska gemenskapen, numera Europeiska unionen, och, å andra sidan, medlemsstaterna.
- 3 I unionsrätten har de tillämpliga bestämmelserna fastställts genom 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 (EGT L 15, 1998, s. 14), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67 beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 2008, s. 3) (nedan kallat postdirektivet).
- 4 I artikel 7.3 i postdirektivet anges, när det gäller de ekonomiska följder som avregleringen av denna tjänstesektor kan få på unionens inre marknad, att en medlemsstat, om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär ”en orimlig ekonomisk belastning” som den som tillhandahåller denna tjänst själv får bära, får införa ”ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan [olika] tillhandahållare”.
- 5 I artikel 7.4 i postdirektivet anges att den berörda medlemsstaten, om ett sådant system införs, får ”inrätta en kompensationsfond som får finansieras av tillhandahållare [av de aktuella tjänsterna]”. Enligt artikel 7.5 i postdirektivet ska medlemsstaterna ”se till att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet följs” när kompensationsfonden inrättas och när nivån på de ekonomiska bidragen enligt punkterna 3 och 4 i samma artikel bestäms.
- 6 I del B andra stycket i bilaga I till postdirektivet anges att nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster motsvarar alla kostnader i samband med tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten. Denna kostnad är lika med ”skillnaden mellan nettokostnaden för en ... tillhandahållare av [dessa] tjänster med skyldighet [enligt nationell postlagstiftning] och för samma tillhandahållare av posttjänster som inte har denna skyldighet.”
- 7 Postdirektivet införlivades med polsk lagstiftning genom ustawa Prawo pocztowe (postlag) av den 23 november 2012 (Dz. U., 2012, position 1529) (nedan kallad den polska postlagen). I artikel 2 i denna lag anges att samhällsomfattande tjänster i detta land är sådana tjänster som omfattar brev- och postpaketförsändelser samt försändelser för blinda, vilka inte utförs av den särskilt utsedda operatören inom ramen för dess skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. För

samhällsomfattande posttjänster ska brev och postpaket vidarebefordras och delas ut varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Vikten på de berörda postförsändelserna får inte överstiga 2 000 gram. Paket får väga högst 10 000 gram (artiklarna 45 och 46 i den polska postlagen).

- 8 PP utsågs enligt den polska postlagen (artikel 178.1) för genomförandet av reformen av den polska posttjänsten, till att börja med och under en treårsperiod från och med den 1 januari 2013. PP fick således i uppdrag att fullgöra skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i hela Polen.
- 9 När de tillämpliga bestämmelserna för reformen således var fastställda använde sig de polska myndigheterna av bland annat de möjligheter som medges genom postdirektivet (se ovan punkterna 3–6) och de relevanta bestämmelserna i den polska postlagen och ingav den 10 juni 2014 en anmälan till Europeiska kommissionen om en stödordning som avsåg dels en mekanism för fördelning av nettokostnaderna för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, dels en kompensationsfond som skulle inrättas som ett komplement till denna mekanism.
- 10 Kompensationsfonden finansierades dels genom de bidrag som de berörda postoperatörerna ålades att betala till fonden, dels genom statsbudgeten. Bidragsskyldigheten enligt artikel 108.2 i den polska postlagen avsåg postoperatörer som tillhandahöll likvärdiga samhällsomfattande tjänster. För att omfattas av bidragsskyldigheten skulle de emellertid ha årliga intäkter på mer än 1 miljon polska zloty från tillhandahållandet av sådana tjänster. Det belopp som varje berörd operatör skulle betala fick inte i något fall överstiga 2 procent av intäkterna från tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster per år (nedan kallat procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet).
- 11 Denna mekanism, som ursprungligen var avsedd att omfatta perioden 2013–2026, begränsades slutligen till perioden 2013–2015, genom en skrivelse som de behöriga polska myndigheterna översände till kommissionen den 5 januari 2015 (nedan kallad den nationella kompensationsordningen eller den aktuella åtgärden).
- 12 Den 26 november 2015 beslutade kommissionen, i enlighet med artikel 4.3 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9), att inte anföra några invändningar mot den nationella kompensationsordningen med motiveringen att det rörde sig om ett statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen menade, i enlighet med de kriterier som anges i avsnitten 2.1–2.8 i kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (EUT C 8, 2012, s. 15, nedan kallade rambestämmelserna), att den aktuella åtgärden inte påverkade handeln på ett sätt som stred mot unionens intressen. Principerna för hur kompensationsfonden fungerade skulle inte heller medföra några allvarliga snedvridningar av konkurrensen, och således behövdes inga ytterligare krav för att säkerställa att handelsutvecklingen inte påverkades på ett sätt som stred mot med unionens intressen.
- 13 Sökandena är dels Inpost Paczkomaty sp. z o.o., dels Inpost SA. Dessa bolag ingår i den polska koncernen Integer.pl SA, vilken enligt artikel 2 i den polska postlagen ska bidra till finansieringen av den kompensationsfond som inrättats genom nämnda lag och som gör att PP kan beviljas motsvarande kompensation (se ovan punkt 9).

II. Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Sökandena har väckt var sin talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 maj 2016 och som registrerades under målnummer T-282/16 respektive T-283/16.
- 15 Republiken Polen har genom handling som inkom till tribunalens kansli den 15 september 2016 ansökt om att få intervensera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

- 16 Kommissionen har genom handling som inkom till tribunalens kansli den 27 september 2016 begärt att de aktuella målen ska förenas.
- 17 Ordföranden för tribunalens tredje avdelning beslutade den 28 oktober 2016 att Republiken Polen fick intervensera.
- 18 Ordföranden för tribunalens tredje avdelning beslutade den 14 november 2016 i enlighet med artikel 68 i tribunalens rättegångsregler att förena mål T-282/16 och mål T-283/16 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet och den slutliga domen.
- 19 Republiken Polen inkom med sin interventionsinlaga den 19 januari 2017.
- 20 På förslag av referenten beslutade tribunalen (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna ställde tribunalen skriftliga frågor till parterna och uppmanade dem att svara skriftligen, vilket de gjorde inom föreskriven tid.
- 21 Tribunalen beslutade på förslag av tribunalens tredje avdelning att i enlighet med artikel 28 i tribunalens rättegångsregler hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 22 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 24 april 2018.
- 23 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 24 Kommissionen och Republiken Polen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan i båda målen, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

A. Föremålet för tvisten och sökandenas intresse av att få saken prövad

- 25 När det gäller föremålet för tvisten framhåller tribunalen att den nationella kompensationsordningen i motsats till vad sökandena har anfört inte rör perioden efter den 31 december 2015. Finansieringen av de samhällsomfattande posttjänsterna under perioden 2016–2025 omfattas inte av det angripna beslutet (se skälen 2 och 12 i detta beslut och punkt 11 ovan).
- 26 Tribunalen understryker också att sökandena, som svar på en skriftlig fråga som tribunalen ställt som en åtgärd för processledning angett, att kompensationsfonden inte användes vare sig år 2014 eller år 2015 och att "[e]n faktiskt avsaknad av ansökan från [PP] för att möjliggöra ett genomförande av denna mekanism för [dessa] år ... [fick] till följd att det angripna beslutet inte [fick] några ogynnsamma rättsverkningar för sökanden[a]". Således har sökandena, enligt vad de själva har medgett, inte styrkt att de har intresse av att väcka talan mot det angripna beslutet, då de inte har anfört några invändningar mot den aktuella åtgärden vad avser dess tillämpning under åren 2014 och 2015. Ett sådant intresse förutsätter nämligen att själva ogiltigförklaringen av rättsakten kan få

rättsverkningar och att talan således kan medföra en fördel för den person som har väckt den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 27 Talan i de nu aktuella målen kan under dessa omständigheter endast tas upp till sakprövning i den mån det angripna beslutet har haft rättsverkningar för sökandena under år 2013, eftersom den kompensationsfond som är föremål för den aktuella åtgärden och nämnda beslut inte utnyttjades under åren 2014 och 2015.

B. Prövning i sak

- 28 Sökandena har anfört sju grunder till stöd för sin talan. De fem första grunderna avser åsidosättanden av artikel 106.2 FEUF genom att rambestämmelserna och artikel 7 i postdirektivet inte har iakttagits. Den sjätte grunden avser ett åsidosättande av artiklarna 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och den sista grunden avser en underlåtenhet att iaktta motiveringsskyldigheten.

1. Den första grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF genom att artikel 7.2 i postdirektivet och punkt 19 i rambestämmelserna inte har iakttagits

- 29 Sökandena har anfört att kommissionen inte borde ha förklarat att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden, eftersom den polska lagstiftarens beslut att ge PP i uppdrag att tillhandahålla de aktuella samhällsomfattande posttjänsterna inte hade varit föremål för ett upphandlingsförfarande som uppfyllde de tillämpliga unionsbestämmelserna i fråga om offentlig upphandling och i vart fall inte ett förfarande som var förenligt med principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering.
- 30 Kommissionen och Republiken Polen har bestritt denna grund. Vid förhandlingen anförde kommissionen också att sökandena inte skulle anses berättigade att anföra en sådan grund, som egentligen enbart avsåg PP:s förhållanden och specifika rättigheter.
- 31 I artikel 7.2 i postdirektivet anges följande:

”Medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling, inbegripet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, konkurrenspräglad dialog eller förhandlade förfaranden med eller utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling.”

- 32 Det är visserligen utrett att PP i det nu aktuella fallet genom den polska postlagen har fått i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster utan att de polska myndigheterna först genomfört en upphandling.
- 33 Såsom kommissionen och Republiken Polen mycket riktigt har framhållit innebär artikel 7.2 i postdirektivet dock inte att den berörda medlemsstaten är skyldig att genomföra en upphandling för att välja ut den enhet som ska få i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster, i och med att en sådan upphandling endast är en möjlighet enligt denna bestämmelse, där det anges att ”[m]edlemsstaterna får garantera”.

- 34 En systematisk tolkning mot bakgrund av bland annat skäl 23 i direktiv 2008/6 ger stöd för denna bokstavstolkning av artikel 7.2. I det skälet anges följande:

”[M]edlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Samtidigt bör principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas[, antingen genom att] marknaden tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, [eller genom] att ett eller flera företag utses att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet [eller genom] att tjänsterna upphandlas offentligt.”

- 35 En offentlig upphandling är följaktligen endast ett av flera alternativ som den berörda medlemsstaten kan välja mellan, förutsatt att erforderlig hänsyn tas till principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering. Denna tolkning motsvarar för övrigt kommissionens tolkning i punkt 56 i rambestämmelserna, där kommissionen medger att den berörda medlemsstaten har möjlighet att anförtro ”en leverantör av en allmännyttig tjänst, utan ett konkurrensutsatt urvalsförfarande, uppgiften att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på en monopolfri marknad”.
- 36 Sökandena har inte bestritt ”att det i sig var berättigat att utse [PP till tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster] genom lagstiftning”, utan har endast anfört att kraven i fråga om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering åsidosattes genom att ”de polska myndigheterna [i december 2012] antog [den polska postlagen] på helt andra villkor än vad som hade varit föremål för offentligt samråd i [september] 2010, i synnerhet vad beträffar procentsatsen för finansiering av nettokostnaden, som hade höjts från 1 till 2 procent av intäkterna”.
- 37 Tribunalen konstaterar emellertid att ett sådant resonemang inte rör hur eller genom vilket förfarande PP utsågs till den enda tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster under en treårsperiod från och med den 1 januari 2013, utan att syftet är att bestrida, dessutom genom att föregå den andra grunden, de polska myndigheternas sätt att slutligen beräkna och fastställa kompensationsnivån. Följaktligen är resonemanget, i och med att det vilar på kraven på öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering, verkningslöst och kan inte godtas.
- 38 Det är vidare utrett att man redan vid det offentliga samrådet i september 2010 övervägde att utse PP till tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster under en viss tid, vilket också gjordes just inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningsprocessen. Av detta följer att sökandena, när det gäller valet av tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster, i vart fall inte med framgång kan anföra att den postlag som antogs år 2012 antogs på ”helt andra” villkor än vad som var föremål för det offentliga samrådet i september 2010 för att styrka att kraven på öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts.
- 39 Den omständigheten att PP direkt och uteslutande genom lagstiftning utsågs till den enda tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster räcker inte i sig för att styrka att principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts. Den polska postlagen offentliggjordes den 29 december 2012 i landets officiella tidning, och Republiken Polen kunde, genom att utöva sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa räckvidden av en samhällsomfattande tjänst (se dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, punkterna 69 och 70 och där angiven rättspraxis) och i enlighet med punkt 15 i rambestämmelserna, själv bestämma den rättsliga formen på den rättsakt genom vilken det företag som utsetts anförtros ansvaret för förvaltningen av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- 40 Samma sak gäller när den som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst, som i det nu aktuella fallet, är en offentlig enhet ”som till 100 procent ägs av staten”. Den enda omständigheten att tillhandahållaren är offentlig påverkar inte det faktum att beslutet att utse tillhandahållaren fattades under iakttagande av de principer som reglerar beviljandet av ett uppdrag att tillhandahålla

samhällsomfattande tjänster, såsom de fastställts i rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen, T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 161 och följande punkter).

- 41 Med hänsyn till vad som anförs ovan underkänner tribunalen under alla omständigheter den första grunden, utan att uttala sig i frågan – som kommissionen tog upp vid förhandlingen – om denna grund kan tas upp till sakprövning.

2. Den andra grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, genom att villkoren i punkterna 14 och 60 i rambestämmelserna felaktigt ansetts vara uppfyllda

- 42 Sökandena har anfört två olika anmärkningar inom ramen för den andra grunden. Sökandena har för det första anfört att kraven på offentligt samråd, såsom de följer av punkt 14 i rambestämmelserna, inte har iakttagits i det nu aktuella fallet. Förslaget till polsk postlag skiljde sig avsevärt från det ursprungliga förslaget, vilket varit föremål för ett offentligt samråd i september 2010, i och med att bidragssatsen ändrades från 1 till 2 procent av de berörda intäkterna. I och med att man inte genomförde något nytt samråd, vilket krävdes enligt punkt 14 i rambestämmelserna, ändrades lagstiftningen utan att de polska myndigheterna tog erforderlig hänsyn till andra postoperatörers intressen, utöver PP, eller till behoven i fråga om samhällsomfattande tjänster. Sökandena anser också att kraven på öppenhet enligt punkt 60 i rambestämmelserna inte har iakttagits, eftersom kommissionen inte konstaterade i det angripna beslutet att resultaten av det offentliga samrådet hade offentliggjorts, oavsett om detta skett på internet eller på annat lämpligt sätt.
- 43 Kommissionen och Republiken Polen har bestritt detta resonemang. Vid förhandlingen gjorde kommissionen också gällande att denna grund inte kunde tas upp till prövning, eftersom den inte påverkade situationen för var och en av sökandena vare sig direkt eller personligen.

a) Den första anmärkningen

- 44 När det gäller den första anmärkningen erinrar tribunalen först och främst om att kommissionen inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 106.2 FEUF får anta förhållningsregler för att fastställa de kriterier som ska utgöra grunden för att bedöma om de stödåtgärder avseende förvaltning av en tjänst av allmänt ekonomiskt intressen som planeras av medlemsstaterna är förenliga med den inre marknaden. Genom att anta förhållningsregler, såsom rambestämmelserna, och offentliggöra dessa och genom att tillkännage att de fortsättningsvis ska tillämpas på de fall som omfattas av dem, begränsar kommissionen själv utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkterna 68–70, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 38–40 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 juli 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/kommissionen, T-309/12, ej publicerad, EU:T:2014:676, punkt 212).
- 45 Punkt 14 i rambestämmelserna har följande lydelse:

”Med tanke på tillämpningen av principerna i detta meddelande bör medlemsstaterna visa att de har tagit lämplig hänsyn till behovet av allmännyttiga tjänster med stöd av ett offentligt samråd eller andra lämpliga instrument för att beakta användarnas och tjänsteleverantörernas intressen. Detta gäller inte då det är uppenbart att ett nytt samråd inte kommer att ge något större mervärde som läggs till ett samråd som nyligen genomfördes.”

- 46 Det framgår klart och tydligt av bestämmelsens lydelse att ett offentligt samråd inte är obligatoriskt, eftersom ett sådant förfarande i själva verket endast är ett av de lämpliga medel som en medlemsstat kan använda sig av för att ta hänsyn till den berörda allmänhetens behov av tjänster och ta hänsyn till användarnas och tjänsteleverantörernas intressen.
- 47 Vid det offentliga samrådet i september 2010 kunde sökandena på ett ändamålsenligt sätt göra gällande sina synpunkter i fråga om villkoren för kompensationsfonden, bland annat att de inte samtyckte till en bidragssats på 1 procent, det vill säga en lägre sats än 2 procent.
- 48 Eftersom sökandena kunnat framföra att de inte samtyckte till en lägre procentsats än den som slutligen fastställdes genom att göra gällande att de ansåg att redan den procentsatsen var för mycket, skulle ett nytt samråd i denna fråga inte ha gett ”något större mervärde” i den mening som avses i punkt 14 i rambestämmelserna. Den omständigheten att sökandenas resonemang sedan inte beaktades av de behöriga nationella myndigheterna betyder inte att dessa bolag inte har kunnat föra fram sina synpunkter i denna specifika fråga (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 december 2014, *Crown Equipment (Suzhou) och Crown Gabelstapler/rådet*, T-643/11, EU:T:2014:1076, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 49 Av detta följer att det offentliga samrådet i september 2010 utgjorde ett av de ”lämpliga instrument” som avses i punkt 14 i rambestämmelserna och bland annat innebar att sökandena på ett ändamålsenligt sätt kunde göra gällande sin ståndpunkt och att den berörda medlemsstaten kunde ta lämplig hänsyn till deras intressen i egenskap av tjänsteleverantörer.
- 50 Under dessa förutsättningar gjorde kommissionen sig inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning eller oriktig bedömning när den i skäl 122 i det angripna beslutet fann att Republiken Polen hade beaktat tjänstebehovet, eftersom de skyldigheter att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som anförtroddes PP genom den polska postlagen motsvarade kraven på tjänster i postdirektivet och under alla omständigheter varit föremål för ett offentligt samråd i enlighet med punkt 14 i rambestämmelserna.
- 51 Denna slutsats påverkas slutligen inte av sökandens resonemang om dels den omständigheten att ”höjningen av bidragsgränsen till 2 procent (hade) det enda syftet att undvika att belasta statskassan”, dels den omständigheten att budtjänstoperatörer även borde ha bidragit till finansieringen av kompensationsfonden. Tribunalen konstaterar endast att detta resonemang är verkningslöst när det gäller den första anmärkningen, avseende ett åsidosättande av kraven på öppenhet i förfarandet enligt punkt 14 i rambestämmelserna.
- 52 Den första anmärkningen i den första grunden kan mot ovanstående bakgrund inte godtas.

b) Den andra anmärkningen

- 53 När det gäller den andra anmärkningen erinrar tribunalen om punkt 60 i rambestämmelserna, vilken har följande lydelse:

”För varje ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas av detta meddelande måste den berörda medlemsstaten offentliggöra följande information på internet eller på annat lämpligt sätt:

- a) Resultatet av det offentliga samrådet eller andra lämpliga instrument som avses i punkt 14.

...”

- 54 Tribunalen vill i detta avseende endast framhålla att kommissionen i skäl 158 i det angripna beslutet konstaterade, utan att göra sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning, att den polska postlagen hade offentliggjorts. Punkt 60 i rambestämmelserna medför dessutom inte, tvärtemot vad sökandena har anfört, någon skyldighet för medlemsstaten att offentliggöra resultatet av ett offentligt samråd separat. Det framgår slutligen av vad som anförs ovan i punkterna 46–50 att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att kraven på öppenhet i punkt 14 i rambestämmelserna hade iakttagits. Kommissionens slutsats i detta hänseende i skäl 160 i det angripna beslutet är således inte oriktig.
- 55 Mot bakgrund av vad som anförs ovan ska även den andra anmärkningen underkännas. Följaktligen finner tribunalen, utan att behöva uttala sig i frågan huruvida grunden kan tas upp till sakprövning, att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

3. Den tredje grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF i den del kommissionen åsidosatt punkt 52 i rambestämmelserna och ett åsidosättande av artikel 7.1 och 7.3–5 i postdirektivet

- 56 Sökandena har genom den tredje grunden anfört att kommissionen har åsidosatt punkt 52 i rambestämmelserna och artikel 7.1 och 7.3–5 i postdirektivet. Sökandena menar att bestämmelserna för kompensationsfonden är diskriminerande, oproportionerliga och har antagits genom ett förfarande som inte var öppet. Sökandena anser dessutom att kommissionen inte har företagit en formellt riktig granskning för att avgöra om skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebar en nettokostnad för PP och utgjorde en "orimlig" ekonomisk belastning för detta företag, i den mening som avses i artikel 7.3 i postdirektivet.
- 57 Tribunalen erinrar först och främst om att det av det angripna beslutet framgår att storleken på bidragen för de postoperatörer som ska bidra till kompensationsfonden fastställs till en viss procentsats av deras relevanta omsättning. Den omsättning som ska beaktas är den omsättning under referensåret som är hänförlig till tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster (för en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster) och tillhandahållandet av likvärdiga tjänster (för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster och för alla andra postoperatörer som ska bidra till kompensationsfonden). Postoperatörer med en relevant omsättning under 1 miljon zloty under referensåret ska emellertid undantas från att bidra till kompensationsfonden. Procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet är enhetlig för samtliga operatörer som ska bidra till kompensationsfonden och ligger på högst 2 procent av den relevanta omsättningen. Denna procentsats beräknas som förhållandet mellan det sammanlagda kompensationsbelopp som tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna har rätt till och den totala omsättningen för samtliga postoperatörer som ska bidra till kompensationsfonden under referensåret (skälen 164, 165 och 170 i det angripna beslutet).
- 58 Enligt den polska postlagen ska beräkningen av det sammanlagda kompensationsbeloppet fastställas genom beslut av den polska posttillsynsmyndigheten (nedan kallad UKE), efter det att en oberoende expert har granskat de styrkande bokföringsunderlag som lagts fram av PP (skäl 18 i det angripna beslutet). Nettokostnaden för PP:s skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ger i detta avseende endast rätt till kompensation om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster verkligen medfört en bokföringsmässig förlust (skäl 16 i det angripna beslutet). Om en kompensation ska utbetalas till PP ska UKE även fastställa det enskilda kompensationsbeloppet för varje postoperatör som ska bidra till kompensationsfonden (skäl 19 i det angripna beslutet).
- 59 Med hänsyn till detta fann kommissionen att metoden för beräkning av det kompensationsbelopp som PP hade rätt till uppfyllde kraven i rambestämmelserna, i och med att PP endast skulle kompenseras om skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster medfört en nettokostnad och utgjorde en orimlig belastning (skäl 152 i det angripna beslutet). Kommissionen fann också att storleken på kompensationen och procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet

tillgodosedde principerna om icke-diskriminering och proportionalitet (skälen 166 och 171 i det angripna beslutet). Kommissionen fann också att villkoren för kompensationsfonden var öppna för insyn i den mån de hade offentliggjorts i förväg i den polska postlagen (skäl 176 i det angripna beslutet).

- 60 Kommissionen fann således att den aktuella åtgärden inte medförde några allvarliga snedvridningar av konkurrensen och att den var förenlig med bestämmelserna för statligt stöd (skäl 177 i det angripna beslutet).

a) Den tredje grundens räckvidd och verkan med avseende på anmärkningen om ett åsidosättande av artikel 7 i postdirektivet

- 61 Genom den tredje grunden har sökandena bland annat anfört att kommissionen åsidosatt artikel 7.1 och 7.3–5 i postdirektivet.
- 62 Kommissionen har yrkat att talan inte ska vinna bifall såvitt avser någon del av denna grund. Kommissionen har i synnerhet anfört att den tredje grunden är verkningslös, eftersom den avser ett eventuellt åsidosättande av artikel 7 i postdirektivet. Kommissionen ska nämligen, mot bakgrund av innebörden och räckvidden av dess förenlighetskontroll av statligt stöd, endast tillämpa bestämmelser som är specifika för detta område, utan att även behöva kontrollera om den anmälda åtgärden är förenlig med andra unionsregler, som postdirektivet i det nu aktuella fallet.
- 63 Tribunalen erinrar i detta avseende om att kommissionen när den tillämpar förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt fördragets allmänna systematik är skyldig att respektera sambandet mellan de bestämmelser som reglerar denna fråga och andra särskilda bestämmelser än de som avser statligt stöd, och således bedöma det aktuella stödets förenlighet med dessa särskilda bestämmelser (se dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía/kommissionen, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 181 och där angiven rättspraxis).
- 64 En sådan skyldighet åligger dock kommissionen enbart när det gäller villkor för ett stöd som är så oupplösligen förbundna med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat. Denna skyldighet föreligger däremot inte i fråga om villkor för ett stöd eller delar av ett stöd som, även om de ingår i stödet, kan anses som icke nödvändiga för att uppfylla målet med detta eller för dess funktion (se dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía/kommissionen, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 182 och där angiven rättspraxis).
- 65 En skyldighet för kommissionen att, i ett förfarande rörande kontroll av statligt stöd, slutgiltigt ta ställning – oavsett sambandet mellan villkoren för och målet med det aktuella stödet – till förekomsten eller frånvaron av ett åsidosättande av andra unionsrättsliga bestämmelser än bestämmelserna i artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF samt, i förekommande fall, i artikel 106 FEUF, skulle strida dels mot de handläggningsregler och garantier – vilka delvis väsentligen skiljer sig åt och har olika rättsföljder – som är specifika för de förfaranden som särskilt inrättats för att kontrollera tillämpningen av dessa bestämmelser, dels mot principen om de administrativa förfarandenas och rättsmedlens autonomi. En sådan skyldighet skulle även strida mot det undantag från reglerna i fördraget som föreskrivs i artikel 106.2 FEUF, vilket aldrig kan få någon verkan om dess tillämpning samtidigt måste säkerställa ett fullständigt iakttagande av de regler som det är avsett att göra undantag ifrån (se dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía/kommissionen, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 183 och där angiven rättspraxis).
- 66 Om villkoren för det aktuella stödet är oupplösligen förbundna med stödets mål, ska dess förenlighet med andra bestämmelser än de som avser statligt stöd bedömas av kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF och denna bedömning kan leda till att det aktuella stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden. Om de aktuella stödvillkoren kan avskiljas från

stödets mål, är kommissionen däremot inte skyldig att bedöma dess förenlighet med andra bestämmelser än de som avser statligt stöd inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (se dom av den 3 december 2014, *Castelnou Energía/kommissionen*, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 184 och där angiven rättspraxis).

- 67 Tribunalen erinrar också om att det redan har slagits fast att finansieringssättet kan göra att en statlig stödordning i sin helhet blir oförenlig med den inre marknaden, så att kommissionen i ett sådant fall även tvingas ta hänsyn till de ekonomiska och rättsliga verkningarna av finansieringen när stödet ska granskas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, *Alcoa Trasformazioni/kommissionen*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 48).
- 68 I det nu aktuella fallet konstaterar tribunalen att den aktuella stödåtgärden är avsedd att täcka nettokostnaden för PP:s skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med hjälp av en kompensationsfond som finansieras genom bidrag som vissa postoperatörer ska betala.
- 69 I skäl 163 i det angripna beslutet angav kommissionen uttryckligen att det var nödvändigt att granska villkoren för kompensationsfonden i detalj för att bedöma den aktuella åtgärdens förenlighet. Kommissionen fann i synnerhet att det var ”särskilt viktigt att postoperatörernas bidrag [fastställdes] på en lämplig nivå (det vill säga en proportionell och icke-diskriminerande nivå)” (skäl 163 i det angripna beslutet).
- 70 Kommissionen hänförde sig dessutom själv uttryckligen inte endast till postdirektivet utan även till den aktuella åtgärdens förenlighet med nämnda direktiv, i den del av det angripna beslutet som avser bedömningen av den aktuella åtgärdens förenlighet (skälen 122, 137, 139, 152 och 163 i det angripna beslutet).
- 71 Följaktligen kan de finansieringsvillkor som är nödvändiga för att kompensationsfonden ska fungera, i motsats till vad kommissionen har anfört, inte skiljas från föremålet för stödet i sig, det vill säga att PP kompenseras för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Kommissionens resonemang om att den tredje grunden är verkningslös i den del som avser ett åsidosättande av artikel 7 i postdirektivet kan således inte godtas, utan att detta påverkar omfattningen av den kontroll som kommissionen var skyldig att företa i detta avseende i det nu aktuella fallet.
- 72 Den tredje grunden, som består av fyra delar, ska således prövas i sin helhet. Genom den första delgrunden har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatt principen om icke-diskriminering och andra bestämmelser genom att anse att det var möjligt att tillämpa samma procentsats för fastställande av det högsta bidragsbeloppet på tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster och på tillhandahållare av likvärdiga tjänster (se skäl 166 i det angripna beslutet). Genom den andra delgrunden har sökandena gjort gällande att kommissionen åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att anse att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet och intäktsgården på 1 miljon zloty var lämpliga (skälen 168 och 171 i det angripna beslutet). Genom den tredje delgrunden har sökandena kritiserat kommissionens slutsats att kompensationsfundsmechanismen var öppen för insyn (se skäl 176 i det angripna beslutet). Genom den fjärde delgrunden har sökandena gjort gällande att kommissionen handlat oriktigt dels genom att inte företa en lämplig bedömning av åtgärden för att avgöra om skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster medförde nettokostnader för PP och utgjorde en ”orimlig” ekonomisk belastning för företaget, dels genom att anse att PP:s förluster utgjorde en sådan orimlig ekonomisk belastning (skäl 152 i det angripna beslutet).

b) Den första delgrunden, avseende den påstått diskriminerande arten av procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet

- 73 Sökandena har anfört att kommissionen gjorde en oriktig bedömning när den fann att det var förenligt med principen om icke-diskriminering att tillämpa samma procentsats för fastställande av det högsta bidragsbeloppet på tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster och på tillhandahållare av likvärdiga tjänster (skäl 166 i det angripna beslutet). Kommissionen åsidosatte därigenom punkt 52 i rambestämmelserna, artikel 7.3–5 i postdirektivet och principen om icke-diskriminering.
- 74 Till stöd för denna första delgrund har sökandena anfört två argument. De har gjort gällande att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster och tillhandahållare av likvärdiga tjänster inte befinner sig i en jämförbar situation och att en enhetlig tillämpning av procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet följaktligen utgör ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering. Sökandena har också anfört att tillhandahållare av budtjänster, i bemärkelsen expressbud, befinner sig i en liknande situation som de tillhandahållare av posttjänster som ska bidra till kompensationsfonden och att deras undantag från skyldigheten att bidra till kompensationsfonden följaktligen utgör ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering.
- 75 I det nu aktuella fallet följer det av skäl 163 i det angripna beslutet, vilket utgör en tillämpning av punkt 52 i rambestämmelserna, och av artikel 7.5 i postdirektivet att principen om icke-diskriminering ska iaktas när det fastställs vilka postoperatörer som ska bidra till kompensationsfonden.
- 76 Enligt fast rättspraxis innebär principen om icke-diskriminering, som även kallas principen om likabehandling, såsom allmän princip i unionsrätten, att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Frågan om skilda situationer är lika ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem. Dessa omständigheter ska bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den aktuella skillnaden i behandling. Principerna och målsättningarna för det område som rättsakten avser ska också beaktas (se dom av den 12 december 2014, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português/kommissionen, T-487/11, EU:T:2014:1077, punkt 139 och där angiven rättspraxis).
- 77 När det för det första gäller syftet med den aktuella åtgärden är det utrett att den är avsedd att kompensera PP för nettokostnaden till följd av bolagets skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och att finansiera denna kompensation med hjälp av en kompensationsfond som vissa postoperatörer ska bidra till (skäl 12 i det angripna beslutet).
- 78 För det andra framhåller tribunalen, när det gäller att fastställa vilka företag som kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, att det i skäl 27 i postdirektivet anges att medlemsstaterna bör överväga om företagets tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper, inklusive deras mervärde, den avsedda användningen och prissättningen.
- 79 Mot bakgrund av dessa principer ska tribunalen pröva dels om tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster och tillhandahållarna av likvärdiga tjänster befinner sig i en jämförbar situation, dels om de postoperatörer som ska bidra till kompensationsfonden och tillhandahållare av budtjänster, i bemärkelsen expressbud, befinner sig i en jämförbar situation.

1) Jämförelsen mellan en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och operatörer som tillhandahåller likvärdiga tjänster

- 80 Sökandena har anfört att det är diskriminerande att tillämpa samma procentsats för fastställande av det högsta bidragsbeloppet för operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster som för operatörer som tillhandahåller likvärdiga tjänster, eftersom situationen för de förstnämnda är olik situationen för de sistnämnda.
- 81 Så är i synnerhet fallet när det i själva verket endast finns en operatör på den marknad där tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster verkar, i det nu aktuella fallet PP, och där det således egentligen inte råder konkurrens, till skillnad från en marknad som tillhandahållare av likvärdiga tjänster kan få tillträde till och kan bedriva sin verksamhet på. I och med att PP fått i uppdrag att förvalta samhällsomfattande tjänster har bolaget för övrigt proportionellt sett större intäkter än de intäkter som härrör från likvärdiga tjänster, vilka endast kan ge betydligt lägre vinster, eftersom de är konkurrensutsatta. På dessa två skilda marknadstyper kan samma bidragsnivå således inte tillämpas på de berörda operatörerna. Villkoren för kompensationsfondens funktion är än mer diskriminerande i och med att de innebär att PP genom finansieringen av nettokostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna kan hämta in den marginal som samma tillhandahållare eventuellt förlorar på marknaden för likvärdiga tjänster, vilket således medför att bolaget kan erbjuda onormalt låga priser och i praktiken utesluta varje form av konkurrens, bland annat vid offentliga upphandlingar där de berörda företagen ska konkurrera med varandra.
- 82 Kommissionen har invänt att sökandena tvärtom befinner sig i en i allt väsentligt likadan situation som PP i den mån de samhällsomfattande och de likvärdiga posttjänsterna utgör en och samma marknad, eftersom alla berörda operatörer i slutändan utövar samma typ av ekonomisk verksamhet.
- 83 Republiken Polen har gjort gällande att det i det nu aktuella fallet inte kan vara diskriminerande att tillämpa samma procentsats för fastställande av det högsta bidragsbeloppet, eftersom ett sådant bidrag, i och med att det gäller för operatörer med olika intäkter beroende på vilka likvärdiga tjänster som tillhandahålls, inte kan medföra en diskriminerande behandling då dessa operatörer verkar under olika marknadsförhållanden.
- 84 Tribunalen konstaterar för det första att samhällsomfattande posttjänster och likvärdiga posttjänster kännetecknas av liknande egenskaper. Enligt artikel 2 i den polska postlagen omfattar likvärdiga posttjänster i synnerhet brev- och paketförsändelser med samma vikt och storlekar som dem som föreskrivs för samhällsomfattande tjänster. De samhällsomfattande tjänsterna och de likvärdiga tjänsterna ska följaktligen, mot bakgrund av sina inneboende egenskaper, anses utbytbara ur konsumenternas synvinkel, även om tillhandahållarna av likvärdiga tjänster kan försöka särskilja sig från de samhällsomfattande tjänsterna genom tilläggstjänster eller rabatter.
- 85 Tribunalen erinrar för det andra om att syftet med den aktuella åtgärden är att kompensera tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster för nettokostnaden till följd av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. I och med att den aktuella åtgärden endast ger denna rätt till kompensation på villkoret att tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna leder till bokföringsmässiga förluster, kan dessa förluster per definition endast kompenseras med hjälp av andra intäkter än dem som kommer från tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Genom att storleken på PP:s bidrag beräknas utifrån omsättningen till följd av såväl bolagets tillhandahållande av likvärdiga tjänster som bolagets skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, innebär den aktuella åtgärden i praktiken att PP ska bidra till kompensationsfonden med en högre procentandel av sin omsättning till följd av tillhandahållandet av likvärdiga tjänster än det bidrag på 2 procent som övriga tillhandahållare av likvärdiga tjänster ska betala.

- 86 Tribunalen konstaterar för det tredje att sökandenas anklagelser om PP:s eventuella praxis att tillämpa lockpriser och korssubventioner inte är relevanta för det nu aktuella målet. Ett sådant beteende, som skulle kunna prövas mot bakgrund av artiklarna 101 och 102 FEUF, saknar relevans för prövningen av den aktuella åtgärdens förenlighet med kontrollordningen för statligt stöd.
- 87 Anmärkningen om att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet tillämpas enhetligt på operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och på tillhandahållare av likvärdiga tjänster kan således inte godtas.

2) Jämförelsen med budtjänster

- 88 Sökandena har anfört att deras skyldighet att bidra till kompensationsfonden är diskriminerande, eftersom tillhandahållare av budtjänster, i bemärkelsen expressbud, inte berörs av denna skyldighet trots att deras situation är jämförbar med sökandenas.
- 89 Sökandena har i synnerhet gjort gällande att sådana tjänster ”omfattar brev- och paketförsändelser vars vikt och storlekar är desamma som för de samhällsomfattande tjänsterna”. Dessa budtjänster är således, mot bakgrund av kraven i postdirektivet, i synnerhet skäl 27 i detta direktiv, utbytbara mot de samhällsomfattande tjänsterna. Detta gäller deras användning, deras priser och villkoren för deras tillhandahållande, såsom skyldigheten att iaktta en viss tidsfrist för utdelning av försändelserna, vilken gäller för samtliga posttjänster, liksom övervakningen av försändelserna, som inte längre är förbehållen dessa budtjänster utan ingår i de standardtjänster som tillhandahålls av de operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller likvärdiga tjänster. Slutligen är priserna för budtjänsterna inte ”avsevärt annorlunda än priserna för de samhällsomfattande tjänsterna utan till och med, i många fall, lägre”.
- 90 Kommissionen och Republiken Polen har gjort gällande att dessa budtjänster inte är jämförbara med de likvärdiga tjänsterna. Kommissionen menar att det endast är de förstnämnda tjänster som innebär dels upphämtning av postförsändelsen direkt hos avsändaren, dels att samma försändelse överlämnas till mottagaren personligen. Republiken Polen menar dessutom att skillnaden mellan de båda tjänsterna bland annat ligger i priset. Priset skiljer budtjänsterna från de samhällsomfattande posttjänsterna, eftersom de förstnämnda nödvändigtvis är dyrare än de sistnämnda.
- 91 Tribunalen erinrar om att budtjänster, i bemärkelsen expressbud, skiljer sig från samhällsomfattande posttjänster genom sina egenskaper.
- 92 Expressbudtjänster skiljer sig nämligen från samhällsomfattande posttjänster genom det mervärde som budtjänsterna medför för varje enskild kund, ett värde som användaren i själva verket accepterar att betala ett högre pris för. Sådana tjänster utgör således särskilda kommersiella erbjudanden som kan särskiljas från tjänster av allmänintresse och som tillgodoser särskilda behov som kräver vissa tilläggsprestationer som den traditionella posttjänsten inte erbjuder (se dom av den 15 juni 2017, *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 24).
- 93 Insamling av post på avsändarens adress i förening med snabbare eller flexiblare befordran och utdelning av postförsändelsen hos mottagaren utgör således, enligt domstolens praxis, särskilda tjänster som klart och tydligt kan särskiljas från den ”traditionella posttjänsten”, vilken definieras som en tjänst till förmån för samtliga konsumenter inom den berörda medlemsstatens hela territorium, till enhetliga taxor och på likartade kvalitetsvillkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 1993, *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, punkterna 15 och 19).

- 94 Denna bedömning är fortfarande giltig, i motsats till vad sökandena har anfört. Sökandena har för övrigt inte visat hur ”de förändringar och omvandlingar ... som inträffat på marknaden för posttjänster” efter 1993, då den dom som anges ovan i punkt 93 meddelades, skulle ha gjort bedömningen inaktuell.
- 95 För det första är det enbart expressbudtjänster som innebär att en postförsändelse samlas in direkt hos avsändaren och överlämnas personligen till den berörda mottagaren. Dessa tjänster utgör ett mervärde för användaren jämfört med samhällsomfattande posttjänster som innebär att användaren själv måste lämna in försändelsen vid ett insamlingsställe och att försändelsen endast delas ut i brevlådan på den angivna mottagaradressen.
- 96 Varken möjligheten att skicka rekommenderade försändelser med mottagningsbevis och spårning av försändelsen eller ”mångfaldigandet av inlämnings- och uthämtningsställen [på marknaden]” för budtjänster ger, i motsats till vad sökandena har anfört, stöd för slutsatsen att de samhällsomfattande tjänsterna och budtjänsterna är tillräckligt utbytbara för att de ska kunna anses vara delar av en och samma marknad. Det stora flertalet av de försändelser som omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna utgörs inte av rekommenderade försändelser med mottagningsbevis, och vid sådana försändelser måste användarna fortfarande själva lämna in försändelsen vid ett insamlingsställe. När det gäller inlämnings- och uthämtningsställen utgör de endast tilläggstjänster i förhållande till upphämtning på avsändarens adress och överlämnande till mottagaren personligen av den postförsändelse som anförotrots en budtjänst.
- 97 För det andra konstaterar tribunalen att budtjänster kan erbjuda avsevärt snabbare försändelser, även om ett krav på iakttagande av tidsfrister för försändelser ställs för samtliga posttjänster, däribland budtjänster. Budtjänster utgör även ett mervärde sett ur användarens synvinkel jämfört med de samhällsomfattande posttjänsterna.
- 98 Expressbudtjänster kan, just på grund av dessa tjänsters särskilda egenskaper och mervärde, inte anses vara utbytbara mot samhällsomfattande posttjänster.
- 99 Sökandena har även anfört att det i vissa medlemsstater åligger samtliga tillhandahållare av posttjänster att finansiera nettokostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna och att tillhandahållare av budtjänster följaktligen befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för de övriga tillhandahållarna av tjänster som hör till de samhällsomfattande tjänsterna.
- 100 Rapporten om begreppet utsedd postoperatör i Europeiska unionen, som publicerats av Instytut Pocztowy och som sökandena lagt fram i bilaga till ansökan, räcker inte för att underbygga detta påstående. I rapporten anges visserligen att ett bidrag till en kompensationsfond i Frankrike och Spanien kan krävas av ”alla operatörer”, i Portugal av ”alla licensierade operatörer”, i Österrike av ”alla licensierade operatörer med en intäkt på mer än 1 miljon euro” och i Grekland av ”alla auktoriserade postoperatörer”, men tribunalen framhåller att rapporten inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt att fastställa exakt vilka tillhandahållare som faktiskt kan bidra till de olika kompensationsfonderna, såsom exempelvis en beräkning av varje tillhandahållares bidrag i de aktuella länderna. Även om alla tillhandahållare av posttjänster vore skyldiga att bidra till kompensationsfonden skulle tillhandahållare av budtjänster ändå inte behöva bidra om varje tillhandahållares bidrag beräknas i förhållande till antalet postförsändelser som tillhandahållaren befordrar på området för samhällsomfattande tjänster. På en fråga i detta avseende vid förhandlingen bekräftade kommissionen för övrigt att den hade granskat medlemsstaternas praxis i detta avseende och kommit fram till, vilket sökandena för övrigt inte bestred, att ingen av de stater som kommissionen hade uppgifter om i nuläget jämställde budtjänster, i bemärkelsen expressbud, med samhällsomfattande tjänster. Oavsett detta konstaterar tribunalen att övervägandena ovan i punkterna 91–98 avseende dessa tjänsters särskilda egenskaper i sig är tillräckliga för att underkänna sökandenas argument.

- 101 Slutligen är argumentet att skyldigheten att bidra till den kompensationsfond som inrättats i den parallella telekommunikationssektorn är mer enhetligt fördelad än i postsektorn inte relevant för bedömningen av huruvida principen om icke-diskriminering har iakttagits. En sådan omständighet kan, förutsatt att den är relevant, visserligen beaktas vid en prövning av huruvida den fastställda bidragsnivån är proportionell (se nedan punkt 135 och följande punkter). Däremot har den ingen betydelse för anmärkningen om den påstått diskriminerande arten av kompensationsfonden i postsektorn, vilken ska bedömas enbart med avseende på förhållandet mellan de operatörer som är aktiva i denna sektor.
- 102 Under dessa omständigheter finner tribunalen att principen om icke-diskriminering inte har åsidosatts genom att budtjänster har undantagits från finansieringen av kompensationsfonden. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den i skäl 166 i det angripna beslutet fann att den omständigheten att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet tillämpades enhetligt för samtliga operatörer på marknaden för posttjänster på deras tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster eller likvärdiga tjänster garanterade att bidraget inte var diskriminerande, eftersom varje operatör i själva verket bidrog i förhållande till intäkterna från den egna verksamheten.
- 103 Mot bakgrund av ovanstående ska den första delgrunden underkännas i sin helhet.

c) Den andra delgrunden, avseende den påstått oproportionella procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet och den påstått oproportionella intäktsgårnsen för bidragsskyldighet

- 104 Sökandena har anfört att kommissionen gjorde en oriktig bedömning när den fann att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet, det vill säga 2 procent av den relevanta omsättningen, och intäktsgårnsen på 1 miljon zloty var lämpliga (se skälen 168 och 171 i det angripna beslutet). De har anfört att dessa villkor i det aktuella systemet har lett till "en låsning av marknaden för posttjänster, eller åtminstone [lett till] stora snedvridningar av konkurrensen".
- 105 Sökandena har i detta avseende gjort gällande att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet fastställdes utan att de polska myndigheterna inhämtat tillräckliga uppgifter, bland annat utan att någon seriös marknadsundersökning genomfördes, och utan samråd med alla berörda aktörer. Procentsatsen fastställdes endast i syfte att undvika en offentlig finansiering för att säkerställa bärkraft i kompensationsfonden.
- 106 Att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet är oproportionell bekräftas dessutom av den omständigheten att det högsta bidragsbeloppet till den kompensationsfond som inrättats för den parallella telekommunikationsmarknaden endast är 1 procent av intäkterna, inte 2 procent.
- 107 Sökandena har också anfört att procentsatsen på 2 procent i motsats till vad kommissionen angav i skäl 167 i det angripna beslutet inte fastställdes i det skede då det offentliga samrådet genomfördes, utan efter detta samråd.
- 108 När det vidare gäller den lägsta intäkten från vilken bidragsskyldighet inträder, har sökandena bestritt relevansen av den metod som valts av de polska myndigheterna och som har godkänts av kommissionen. Metoden går ut på att denna intäktsgårns bedöms i förhållande till den som valts för telekommunikationsoperatörer och med hjälp av en korrigeringskoefficient för att ta hänsyn till postmarknadens mindre storlek, med sämre lönsamhet och lägre intäkter. Sökandena menar emellertid att de polska myndigheterna inte borde ha tillämpat någon korrigeringskoefficient och att de borde ha valt samma intäktsgårns som på den parallella telekommunikationsmarknaden, det vill säga 4 miljoner zloty. Intäktsgårnsen borde precis som på telekommunikationsmarknaden ha omfattat intäkter från all verksamhet i postsektorn, inte enbart verksamhet som hänför sig till de

samhällsomfattande tjänsterna. Den intäktsgräns som valts gör att sökandenas verksamhet i sektorn för likvärdiga tjänster förlorar all lönsamhet, samtidigt som sökandena ändå tvingas bidra till kompensationsfonden.

- 109 Sökandena har slutligen klandrat kommissionen för att den inte hört sökandena om deras intäkter och vinster från de likvärdiga tjänsterna, vilket inneburit att kommissionen även av detta skäl gjort en oriktig tolkning av uppgifter som överlämnats av de polska myndigheterna.
- 110 Kommissionen har yrkat att denna anmärkning ska underkännas. Kommissionen har gjort gällande att den procentsats för fastställande av det högsta bidragsbeloppet för finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna i telekommunikationssektorn och den intäktsgräns som tillämpas på bolag som verkar på den marknaden inte kan tillämpas när det gäller finansiering av de samhällsomfattande posttjänsterna, eftersom den parallella telekommunikationssektorn, till följd av sin art och omfattningen av dessa tjänster, genererar högre intäkter och större vinster än postsektorn.
- 111 Att de polska myndigheterna inte har samrått med samtliga operatörer, förutsatt att detta kan styrkas, kan dessutom inte med framgång åberopas mot det angripna beslutet. Villkoren för kompensation kunde under alla omständigheter anses tillräckligt lämpliga, mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen förfogade över när den antog det angripna beslutet. Dessa uppgifter avsåg bland annat avkastningsgraden på 7,6 procent för koncernen Integer.pl, som sökandena ingår i, en registrerad avkastningsgrad på 5,5 procent för PP och intäktsgränsen, i den mån gränsen på 1 miljon zloty innebar att alla nya operatörer, med hänsyn till bland annat den konkreta strukturen hos marknaden för posttjänster, kunde skjuta upp tidpunkten för sitt bidrag till kompensationsfonden, vilket därmed inte avskräckte andra operatörer från ett eventuellt inträde på marknaden.
- 112 Republiken Polen har anfört att bidragsnivån inte var oproportionell, eftersom den inte utsatte nya konkurrenter för risken att drivas ut från marknaden för posttjänster och inte heller avskräckte nya operatörer från att fritt träda in på denna marknad.
- 113 Tribunalen framhåller först och främst att sökandenas resonemang inte handlar om att den kompensation som beviljats PP i egenskap av tillhandahållare av en samhällsomfattande tjänst var oproportionell, utan enbart avser finansieringsvillkoren. Sökandena har i synnerhet bestritt kommissionens bedömning att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet (det vill säga 2 procent) och intäktsgränsen på 1 miljon zloty är förenliga med proportionalitetsprincipen.
- 114 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprövning utgör en av de prövningar som det åligger kommissionen att göra i samband med sin kontroll av huruvida en statlig stödåtgärd är förenlig med artikel 106.2 FEUF (dom av den 3 december 2014, Castelnuovo Energia/kommissionen, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 147).
- 115 Det följer även av fast rättspraxis att prövningen av om en åtgärd som syftar till att fullgöra ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse är proportionell begränsas till en kontroll av frågan huruvida den fastställda åtgärden är nödvändig för att det ifrågavarande uppdraget av allmänt ekonomiskt intresse ska kunna fullgöras på ekonomiskt godtagbara villkor, eller om det tvärtom är uppenbart att åtgärden i fråga inte är ändamålsenlig för att uppnå det eftersträlvade målet (se dom av den 3 december 2014, Castelnuovo Energia/kommissionen, T-57/11, EU:T:2014:1021, punkt 150 och där angiven rättspraxis).
- 116 När det gäller tribunalens prövning av bedömningar som kommissionen gjort i ett beslut som antagits efter ett preliminärt granskningsförfarande, ska denna prövning företas mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet (se dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

1) Huruvida procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet är proportionell

- 117 Det framgår av handlingarna i målet att kommissionen efter det preliminära granskningsförfarandet, och i avsaknad av närmare uppgifter om avkastningsgraderna för de postoperatörer som var skyldiga att bidra till kompensationsfonden, huvudsakligen grundade sig på PP:s avkastningsgrad i fråga om likvärdiga tjänster och på tidigare beslut avseende andra medlemsstater för att avgöra om procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet var proportionell (skälen 167–169 i det angripna beslutet).
- 118 Kommissionen hade för det första rätt att beakta PP:s avkastningsgrad i fråga om likvärdiga tjänster. Jämförelsen kan visserligen tyckas haltande, som kommissionen medgav i fotnot 66 till skäl 168 i det angripna beslutet, eftersom PP har ekonomiska fördelar av sin storskalighet till skillnad från de andra operatörer som är skyldiga att bidra till kompensationsfonden. Kommissionen kunde ändå rimligen anse att de andra operatörerna kunde nå en liknande avkastningsgrad som PP, den traditionella offentliga operatören, genom större ändamålsenlighet, effektivitet och flexibilitet och följaktligen en bättre kapacitet att koncentrera sig på de lönsammare marknadssegmenten (se fotnot nr 66 i det angripna beslutet).
- 119 Denna bedömning är ännu mer sannolik då den avkastningsgrad som kommissionen beaktade, det vill säga en avkastning på ungefär 5,5 procent, var jämförbar med vad som framkommit i undersökningar som genomförts i samband med kommissionens tidigare beslut om Grekland och Belgien, avseende traditionella postoperatörer i andra medlemsstater, vilka berörs i fotnot 67 till skäl 168 i det angripna beslutet. Även om så vore att kommissionen inte hade stor erfarenhet av sektorn för posttjänster, hade den ändå tillgång till uppgifter från den erfarenhet som förvärvats inom ramen för dessa beslut. Vid en granskning av den grekiska kompensationsfonden konstaterade kommissionen till exempel att det högsta bidrag som begärdes av konkurrenterna till den traditionella operatören översteg nämnda operatörs egna vinster i städerna, vilka dessutom var en reserverad sektor. Det föranledde kommissionen att inleda ett formellt granskningsförfarande i detta avseende. I det nu aktuella fallet gjorde kommissionen en riktig bedömning när den fann att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet inte översteg avkastningsgraden på 5,5 procent.
- 120 Tribunalen konstaterar också att sökandenas kritik mot att PP:s avkastningsgrad beaktades vid bedömningen av procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet vederläggs av de avkastningsgrader som sökandena själva har angett i sina ansökningar. Sökandena har således angett att de nådde en avkastningsgrad på 5,6 procent för sin verksamhet avseende tillhandahållande av posttjänster år 2013, som är det enda år som är relevant i det nu aktuella målet och för vilket sökandena var skyldiga att bidra till kompensationsfonden. Även om dessa avkastningsgrader anses avse sökandenas hela postverksamhet och inte enbart tillhandahållande av likvärdiga tjänster, har sökandena ändå medgett att dessa avkastningsgrader ”gör det möjligt att även visa resultaten för denna verksamhetsgren”, det vill säga tillhandahållandet av likvärdiga tjänster, på grund av ”den homogena kostnadsstrukturen”.
- 121 Tvärtemot vad sökandena har anfört framgår det inte av det angripna beslutet, i synnerhet inte av skäl 168, att kommissionen bedömde att de operatörer som var skyldiga att bidra till kompensationsfonden skulle nå en avkastningsgrad på 5,5 procent för sitt tillhandahållande av likvärdiga tjänster efter avdrag för bidraget till kompensationsfonden. Tvärtom framgår det av handlingarna i fråga att kommissionen tog hänsyn till avkastningsgraden för dessa tjänster innan och inte efter tillämpningen av bidragsatsen.
- 122 Den omständigheten att avkastningsgraden för koncernen Integer.pl, vilken kommissionen angav i fotnot 68 till stöd för sitt resonemang, avsåg all verksamhet i koncernen, inte enbart verksamhet som avsåg likvärdiga tjänster, räcker inte för att ifrågasätta rimligheten i kommissionens bedömning i det angripna beslutet. Tribunalen konstaterar att kommissionen aldrig har påstått att det rörde sig om avkastningsgraden för sektorn för likvärdiga tjänster utan om avkastningsgraden för hela koncernen,

som omfattar åtta bolag, varav två konkurrerar direkt med PP genom att erbjuda likvärdiga tjänster. Den sammanlagda avkastningsgraden för koncernen Integer.pl utgör följaktligen, även om den inte i sig ger stöd för kommissionens resonemang om procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet, ett indicium som gör det mer sannolikt att PP:s konkurrenter kan nå en avkastning på ungefär 5,5 procent i sektorn för likvärdiga tjänster.

- 123 För det andra gjorde kommissionen ingen oriktig bedömning när den inte omprövade sitt resonemang med hänsyn till de uppgifter som lades fram av Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Pocztowych (nationell arbetsgivarorganisation för icke offentliga postoperatörer, nedan kallad OZPNOP) i en skrivelse till kommissionen av den 24 juli 2015. I denna skrivelse hänvisades dels till en skrivelse som Inpost översände till de polska myndigheterna under lagstiftningsarbetet inför antagandet av postlagen, där Inpost gjorde gällande att ”den nedre avkastningsgränsen [för posttjänster i Polen] för närvarande [låg] mellan 1 och 2,5 procent av vinsten”, dels ett uttalande som gjordes av OZPNOP:s företrädare vid de polska myndigheterna den 5 december 2012, där företrädaren uppgav att ”avkastningen eller den nedre avkastningsgränsen för de affärsdrivande operatörerna för närvarande ... varierar[de] mellan 1 och 2,5 procent”.
- 124 Den avkastningsgrad som berördes i skrivelsen från OZPNOP till kommissionen hade nämligen beräknats med beaktande av samtliga postoperatörer, medan de enda operatörer som var skyldiga att bidra till kompensationsfonden var sektorns största aktörer, de med en omsättning på mer än 1 miljon zloty. Kommissionen hade således rätt att anse att en sådan nivå var en mindre trogen återspeglning av den situation som skulle bedömas än PP:s avkastningsgrad i fråga om likvärdiga tjänster eller de avkastningsgrader som iakttagits i andra medlemsstater. Det är för övrigt ostridigt att den avkastningsgrad som OZPNOP tog upp endast avsåg år 2012 och därmed inte omfattade den period som avses genom det angripna beslutet.
- 125 Under förfarandet har sökandena i varje fall inte lagt fram några bevis för att den genomsnittliga avkastningsgrad som angavs i OZPNOP:s skrivelse till kommissionen var riktig och relevant. I synnerhet har de aldrig redogjort för sin egen avkastningsgrad, jämfört med bland annat de nivåer som kommissionen använde sig av för att bedöma procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet.
- 126 När det för det tredje gäller argumentet att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet till kompensationsfonden endast är 1 procent i den parallella telekommunikationssektorn, är en sådan omständighet inte tillräcklig för att styrka att en procentsats på 2 procent är oproportionell i postsektorn.
- 127 Det framgår nämligen inte av handlingarna i målet att dessa sektorer är jämförbara, vare sig med avseende på operatörer eller på genererade intäkter. En lägre intäktsgrens skulle, tvärt emot vad sökandena har fört fram i replikerna, inte vara skäl att även tillämpa en lägre procentsats. Tvärtom skulle det innebära att det skulle vara nödvändigt att tillämpa en högre procentsats just för att kompensera för ett mindre underlag.
- 128 Kommissionen kunde följaktligen anse att det var rimligt att beakta en avkastningsgrad kring 5,5 procent i fråga om samhällsomfattande eller likvärdiga tjänster i Polen och att procentsatsen för fastställande av det högsta bidraget till kompensationsfonden, det vill säga högst 2 procent av intäkterna från dessa tjänster, således var proportionell.
- 129 Denna bedömning påverkas inte av sökandenas argument att procentsatsen för fastställande av det högsta bidraget till kompensationsfonden inte hade fastställts under det inledande nationella samrådet, utan att procentsatsen avgjordes först i slutet av förfarandet. Ett sådant processrelaterat resonemang kan nämligen inte, för det fall det vore välgrundat, föranleda slutsatsen att den således fastställda procentsatsen skulle vara oproportionell av det skälet.

- 130 Det argument sökandena framfört i syfte att ifrågasätta det nationella förfarande som tillämpats av de polska myndigheterna, nämligen att de inte inhämtat tillräckligt med uppgifter, saknar relevans för prövningen av huruvida kommissionens bedömningar är välgrundade och huruvida åtgärden är förenlig med ordningen för statligt stöd.
- 131 Uppgifterna om PP:s prispolitik, som sökandena åberopat i svaret på åtgärden för processledning och sedan vid förhandlingen, har inte heller någon betydelse i frågan om procentsatsen för fastställande av det högsta bidraget är proportionell. Uppgifterna avser dessutom åren 2016–2018, det vill säga år efter den relevanta perioden.
- 132 Argumentet att det enda syftet med avkastningsgraden var att undvika att belasta statsbudgeten för att finansiera den aktuella kompensationsfonden betyder inte, förutsatt att det är välgrundat, att en sådan avkastningsgrad behöver vara oproportionell för att den innebär att PP kan medges en finansiering som överstiger nettokostnaden för den tjänst som denna operatör fått i uppdrag att tillhandahålla.
- 133 Tribunalen framhåller i detta avseende att det i postdirektivet föreskrivs att en sådan fond kan finansieras just "av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare" av den berörda tjänsten, utöver eventuella bidrag från statsbudgeten. Det framgår för övrigt av skäl 174 i det angripna beslutet att de polska myndigheterna oavsett detta var skyldiga att bidra till kompensationsfonden för år 2013 med ett belopp på 1,5 miljoner euro, det vill säga mer än de 1 miljon euro som de andra postoperatörerna än PP var skyldiga att betala till fonden för samma år.
- 134 Under dessa omständigheter kan anmärkningen om att procentsatsen för fastställande av det högsta bidraget enligt den aktuella åtgärden var oproportionell inte godtas.

2) Den nedre intäktsgårnsen för bidragsskyldiga operatörer

- 135 Tribunalen konstaterar inledningsvis att kommissionen fann att proportionalitetsprincipen hade iakttagits vid fastställandet av den intäktsgårns på 1 miljon zloty för att avgöra vilka operatörer som skulle bidra till kompensationsfonden (skålen 170 och 171 i det angripna beslutet). Kommissionen fann således, genom att på denna punkt återge de polska myndigheternas resonemang och ta hänsyn till den konkreta strukturen på marknaden för posttjänster, att det var lämpligt att använda sig av en högre intäktsgårns än den gårns på 0,6 miljoner zloty som skulle ha tillämpats om man i sektorn för posttjänster hade behållit samma förhållande mellan de sammanlagda intäkterna på marknaden för telekommunikationstjänster och den intäktsgårns som beviljats operatörerna i den sektorn. Kommissionen framhöll nämligen att intäktsgårnsen innebar att nya operatörer kunde senarelägga tidpunkten för sitt bidrag till fonden och således bidrog till en mer proportionell bidragsnivå. Kommissionen fann också, i skål 173 i det angripna beslutet, att den framtida lagändring som övervägs av Republiken Polen, bestående i att undanta alla operatörer som ligger under den första miljonen zloty, kunde förbättra kompensationsfondens utformning, i den mån fonden hade en begränsad inverkan på konkurrensen då det angripna beslutet fattades, med hänsyn till hur små de berörda beloppen var och med hänsyn till dess begränsade varaktighet i tiden.
- 136 Tribunalen konstaterar för det första, beträffande argumentet att man i sektorn för posttjänster borde ha tillämpat samma intäktsgårns som i den parallella telekommunikationssektorn, att sökandena inte logiskt kan anföra att en gårns på 4 miljoner zloty skulle vara skålig i det nu aktuella fallet och samtidigt anföra att det bidrag som avkrävdes varje operatör var oproportionellt på grund av att det endast var ett fåtal operatörer som nådde upp till gårnsen på 1 miljon zloty. Om så vore fallet skulle det av samma skål och i än högre grad vara så, om en högre gårns faststålles. Sökandena har tvärtom inte lagt fram någon bevisning som kan styrka att en högre gårns avsevärt skulle minska antalet operatörer som skulle vara skyldiga att bidra till fonden, samtidigt som kommissionen gjort bedömningen att en högre gårns inte skulle ha inneburit att färre operatörer skulle ha varit skyldiga att betala det aktuella bidraget.

- 137 Tribunalen påpekar också att det endast var 10 av de 71 operatörerna i sektorn för likvärdiga tjänster år 2013, vilka stod för ungefär 5 procent av sektorns intäkter, som kunde bidra till fonden, med hänsyn till de kriterier som fastställts genom den polska postlagen (se ovan punkt 10). Det framgår även av handlingarna i målet att PP år 2013 stod för 95 procent av fondens finansiering.
- 138 Argumentet att intäktsgränsen borde ha avsett alla postintäkter kan för det andra inte godtas, eftersom det bygger på det oriktiga antagandet att budtjänster är likvärdiga samhällsomfattande tjänster (se ovan punkterna 91–98).
- 139 Slutligen är det ostridigt att mekanismen med kompensationsfonder i postsektorn i det nu aktuella fallet är en ny lösning, vilket innebär att det ännu inte finns någon erfarenhet som kan ligga till grund för bedömningar av mekanismen. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den, även med stöd av uppgifter från telekommunikationssektorn, fann att en gräns på 1 miljon zloty inte var oproportionell, med hänsyn till postsektorns särskilda kännetecken, i och med att den upprätthöll konkurrensen på marknaden för likvärdiga posttjänster och garanterade att ett lämpligt antal operatörer fick bidra till fonden.
- 140 Mot bakgrund av det ovan anförda handlade kommissionen inte riktigt när den i det angripna beslutet fann att den intäktsgräns som avgjorde vilka operatörer som var skyldiga att bidra var förenlig med proportionalitetsprincipen.
- 141 Den nu aktuella anmärkningen ska således underkännas, och därmed också den andra delgrunden i sin helhet.

d) Den tredje delgrunden, avseende ett åsidosättande av principen om öppenhet

- 142 Sökandena har anført att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att kompensationsfundsmechanismen var öppen för insyn (se skäl 176 i det angripna beslutet). Sökandena menar att kommissionen inte kunde dra slutsatsen att den nationella kompensationsordningen iakttog principen om öppenhet, eftersom ett verkligt offentligt samråd inte genomfördes, trots invändningar från postoperatörerna, i motsats till vad de polska myndigheterna har uppgett. Det var nämligen endast de ursprungliga syftena med den polska postlagen som föranledde ett sådant offentligt samråd, inte den slutliga versionen av lagförslaget, i synnerhet den del som avsåg bidragsregeln vilken höjdes från 1 till 2 procent vid ett sammanträde inom stängda dörrar i landets ministerråd.
- 143 Kommissionen har invänt att de berörda parterna hade möjlighet att yttra sig om höjningen till 2 procent under parlamentets arbete inför antagandet av den polska postlagen. Sökandena har för övrigt också själva medgett att fastställandet av bidragsregeln mötte hårt motstånd från de berörda postoperatörerna under lagstiftningsarbetet i sejmen i Republiken Polen.
- 144 Även Republiken Polen har anført att detta resonemang är helt oggrundat.
- 145 Tribunalen hänvisar i detta avseende till vad som anføres ovan i punkterna 44–55 angående den andra grunden, vilken i stor utsträckning sammanfaller med den nu aktuella grunden. Av detta följer att ett offentligt samråd i den mening som avses i punkt 14 i rambestämmelserna faktiskt har ägt rum, varvid hänsyn har tagits till postoperatörernas synpunkter, och att kraven på öppenhet har iakttagits. Således är den viktigaste förutsättningen för denna grund felaktig i sak.
- 146 Den tredje delgrunden ska därmed underkännas.

e) Den fjärde delgrunden, avseende ett åsidosättande av villkoret om en orimlig ekonomisk belastning i artikel 7.3 i postdirektivet

- 147 Sökandena har anfört att kommissionen gjorde en oriktig bedömning dels genom att inte företa en formellt riktigt granskning för att avgöra om skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster medförde nettokostnader för PP och utgjorde en "orimlig" ekonomisk belastning för företaget, dels genom att anse att PP:s förluster utgjorde en sådan orimlig ekonomisk belastning (skäl 152 i det angripna beslutet).
- 148 Sökandena har således anfört att kommissionen felaktigt fann att de polska myndigheterna hade införlivat postdirektivet på ett riktigt sätt samtidigt som dessa myndigheter inte hade iakttagit kriterierna enligt domstolens praxis för att avgöra när en ekonomisk belastning ska betraktas som orimlig för den operatör som utsetts för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, i enlighet med artikel 7.3 i postdirektivet, och således föranleda en kompensation.
- 149 Sökandena menar att ett underskott inte är tillräckligt för att motivera en finansiering av nettokostnaden, utan att underskottet också måste vara alltför stort, det vill säga överstiga det berörda företagens förmåga att bära underskottet med egna medel, i synnerhet vad gäller företagens utrustning, ekonomiska och finansiella situation samt dess marknadsandel.
- 150 Sökandena menar vidare att den omständigheten att frågan om det föreligger en orimlig ekonomisk belastning bedöms enbart utifrån de förluster som lidits av den operatör som tillhandahåller en samhällsomfattande tjänst när det gäller att finansiera dem genom en kompensationsfond leder till en bristfällig förvaltning av denna tjänst, eftersom operatören kan beviljas en större finansiering av nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten ju större förluster operatören har.
- 151 Kommissionen har invänt att det inte ankom på kommissionen att vid en förenlighetsprövning av den kompensation som beviljats PP för en allmännyttig tjänst bedöma om de polska myndigheternas införlivande av postdirektivet var korrekt i detta avseende, och inte heller om det förelåg en orimlig ekonomisk belastning som motiverade kompensationsfondens inrättande. Kommissionens prövning består nämligen i en kontroll av huruvida villkoren för kompensationen är förenliga med den inre marknaden, det vill säga huruvida skyldigheten att bidra skadar konkurrensen på marknaden för posttjänster. Det behöver i sig inte vara oförenligt med den inre marknaden, mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd, att nettokostnaden för en samhällsomfattande tjänst finansieras oavsett om det föreligger en orimlig ekonomisk belastning för den operatör som utsetts. Frågorna är sinsemellan oberoende och således är anmärkningen verkningslös.
- 152 Tribunalen erinrar först och främst om följande, som föreskrivs i artikel 7.3 i postdirektivet:
- "Om en medlemsstat konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med detta direktiv innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande av bilaga I, och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, får den införa
- ...
- b) ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare och/eller användare."
- 153 Av lydelsen i artikel 7.3 i direktivet framgår för det första, utan att det påverkar frågan om, och i vilken mån, kommissionen i det nu aktuella fallet var skyldig att kontrollera den aktuella åtgärdens förenlighet med andra unionsbestämmelser, däribland postdirektivet (se den rättspraxis som anges ovan i punkterna 63–66), att det ankommer på den berörda medlemsstaten att avgöra om de aktuella skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utgör en orimlig ekonomisk belastning

för den tillhandahållare som utsetts. Så är fallet i det nu aktuella målet, i den mån det ankommer på UKE att göra denna bedömning enligt den polska postlagen, genom vilken postdirektivet införlivats med polsk lagstiftning (skäl 16 i det angripna beslutet).

- 154 När det för det andra gäller argumentet att UKE:s kvalificering av PP:s bokföringsmässiga förluster till följd av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som en orimlig ekonomisk belastning strider mot artikel 7.3 i postdirektivet, konstaterar tribunalen endast att argumentet vilar på en sammanblandning av begreppen nettokostnad och bokföringsmässiga förluster i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom en nettokostnad för skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster endast kan ge rätt till kompensation såvitt den utgör en orimlig ekonomisk belastning för den som fullgör dessa skyldigheter.
- 155 I dom av den 6 oktober 2010, kommissionen/Belgien (C-222/08, EU:C:2010:583), och dom av den 6 oktober 2010, Base m.fl. (C-389/08, EU:C:2010:584), vilka sökandena har anfört till stöd för sitt argument, angav domstolen endast att alla nettokostnader inte automatiskt utgjorde en orimlig ekonomisk belastning som föranledde kompensation.
- 156 Tribunalen konstaterar att den aktuella åtgärden inte ger någon automatisk rätt till kompensation för PP:s nettokostnad för sina skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det framgår nämligen av skälen 16, 84–87 och 144 i det angripna beslutet att den rätt till kompensation som beviljats PP endast inträder om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster leder till bokföringsmässiga förluster. Rätten till kompensation motsvarar dessutom det lägre av de två belopp som avser bokföringsmässiga förluster till följd av tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster eller nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Därmed är den aktuella åtgärden, som kommissionen framhöll i skäl 144 i det angripna beslutet, restriktivare än rambestämmelserna, enligt vilka det vore möjligt att kompensera för hela nettokostnaden för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Den omständigheten att rätten till kompensation för nettokostnaden för skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inträder vid och är begränsad till förluster till följd av tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna kan i under alla omständigheter inte utgöra ett åsidosättande av artikel 7.3 i postdirektivet.
- 157 När det för det tredje gäller argumentet att den valda metoden inte ger PP några effektivitetsincitament, konstaterar tribunalen att hänsyn tas till effektivitetsjusteringar vid beräkningen av nettokostnaden för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det innebär att hänsyn inte tas till vissa effektivitetsbrister hos PP som anges i skäl 34 i det angripna beslutet. Det ankommer dessutom på PP att varje år lägga fram en plan för korrigeringsåtgärder i syfte att undanröja eller åtminstone begränsa förlusterna till följd av tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster (skäl 15 i det angripna beslutet). Tribunalen underkänner därför sökandenas resonemang om att villkoren för finansiering av kompensationsfonden i slutänden leder till att kompensationen täcker eventuella brister i förvaltningen av de samhällsomfattande tjänsterna.
- 158 För det fjärde har sökandena anfört att PP:s ”ekonomiska potential” innebar att bolaget kunde klara sina skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, eftersom avregleringen av sektorn möjliggjort för bolaget att minska sina kostnader avsevärt, bland annat genom att stänga hundratals postkontor.
- 159 Sökandena har emellertid inte genom dessa iakttagelser visat att sådana kostnadsminskningar för de samhällsomfattande tjänsterna gjorde nettokostnaden till en rimlig belastning och att finansieringen av de bokföringsmässiga förlusterna till följd av tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna följaktligen var oförenlig med utvecklingen av handeln. Sådana iakttagelser tjänar enbart till att understryka den effektivisering som PP strävat efter genom att minska sina kostnader för samhällsomfattande tjänster och således uppfylla kraven i rambestämmelserna.

- 160 I det nu aktuella fallet ankom det nämligen på kommissionen att bland annat bedöma om storleken på denna kompensation inte överskred vad som var nödvändigt för att täcka nettokostnaden för fullgörandet av skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med hänsyn tagen inte till de faktiska kostnaderna för detta fullgörande av de allmännyttiga skyldigheterna som de var, utan som de hade kunnat eller borde ha varit (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2015, Viasat Broadcasting UK/kommissionen, T-125/12, EU:T:2015:687, punkterna 87 och 88). Sökandena har inte visat att den kompensation som beviljats för den aktuella åtgärden, som inte nödvändigtvis behöver täcka hela nettokostnaden för skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, haft en negativ inverkan på den aktuella marknaden.
- 161 Under de förutsättningarna ska den fjärde delgrunden underkännas. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser någon del av den tredje grunden.

4. Den fjärde grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 7.1 och artikel 8 i postdirektivet

- 162 Sökandena har anfört att kommissionen, genom att ha ”godtagit finansieringen av nettokostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna genom de exklusiva och särskilda rättigheter som medgetts [PP]”, vilka räknas upp i skälen 51–56 i det angripna beslutet, har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte ha iakttagit artikel 7.1 och artikel 8 i postdirektivet. Sökandena menar att det i vart fall inte var skäligt att bevilja dessa rättigheter.
- 163 Kommissionen har först och främst gjort gällande att det inte ankom på kommissionen att vid prövningen av stödets förenlighet undersöka om den polska postlagen var förenlig med bestämmelserna i postdirektivet. Det angripna beslutet innebär under alla omständigheter inte att kommissionen i något fall godkänt beviljandet av sådana rättigheter till PP, utan endast att kommissionen undersökt om de polska myndigheternas metod för att beräkna nettokostnaden var förenlig med rambestämmelserna.
- 164 Republiken Polen har yrkat att talan inte ska bifallas på denna grund. Republiken Polen har i detta avseende förklarat att kommissionens granskning av de olika exklusiva och särskilda rättigheterna inte syftade till att bevilja PP några särskilda förmåner, utan att beräkna nettokostnaden för tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Värdet av dessa rättigheter drogs för övrigt av från nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, och grunden är därför verkningslös.
- 165 I artikel 7.1 i postdirektivet föreskrivs följande:
- ”Medlemsstaterna får inte bevilja eller behålla exklusiva eller särskilda rättigheter för införande och tillhandahållande av posttjänster. Medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på något av de sätt som anges i punkterna 2, 3 och 4 eller på annat sätt som är förenligt med fördraget.”
- 166 I artikel 8 i postdirektivet anges dessutom att bestämmelserna i artikel 7 ”[inte påverkar] medlemsstaternas rätt att organisera utplacering av brevlådor på allmän plats, att ge ut frimärken och dela ut rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden i enlighet med deras nationella lagstiftning.”
- 167 Tribunalen konstaterar, oavsett frågan om och i vilken mån det i det nu aktuella fallet ankom på kommissionen att kontrollera den aktuella åtgärdens förenlighet med andra unionsbestämmelser, däribland postdirektivet (se den rättspraxis som anges ovan i punkterna 63–66), att sökandena inte har anfört något argument som kan styrka att de rättigheter som beviljats PP, vilka räknas upp i

skälen 51–56 i det angripna beslutet, inte omfattades av det uttryckliga undantaget i artikel 8 i postdirektivet och som följaktligen kan styrka det fel som utgörs av det påstådda åsidosättandet av direktivet.

168 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på denna grund.

5. Den femte grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 102 och artikel 106.1 FEUF

169 Sökandena har anført att den kompensation för att tillhandahålla en allmännyttig tjänst som beviljats PP stärker bolagets dominerande ställning, vilket leder till en konkurrensbegränsande utestängningseffekt på marknaden, i den mening som avses i kommissionens meddelande med vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel [102 FEUF] på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder (EUT C 45, 2009, s. 7). Under dessa förutsättningar strider det angripna beslutet mot artikel 102 FEUF, jämförd med artikel 106.1 FEUF.

170 Kommissionen anser att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

171 Tribunalen kan endast konstatera att grunden, såsom den formulerats i ansökningarna, och förutsatt att den har verkan, under alla omständigheter inte kan tas upp till prövning, eftersom den inte är tillräckligt preciserad för att kunna prövas i sak.

172 De argument som framförts i replikerna till stöd för denna grund kan inte vederlägga denna slutsats.

173 För det första har resonemanget om Inposts förväntade förluster för år 2015 eller resonemanget om att bolaget år 2016 beslutade att upphöra med sin posttjänstverksamhet ingen betydelse i det nu aktuella fallet, eftersom kompensationsfonden, som konstateras ovan i punkt 26, inte aktiverades år 2015 och eftersom det angripna beslutet, såsom anges ovan i punkt 25, inte avser perioden därefter.

174 Förutsatt att kommissionen inte kunde fastställa en avkastningsgrad för verksamhet avseende likvärdiga tjänster på 5,5 procent i den mån den samtidigt ansåg att den genomsnittliga viktade kapitalkostnaden var betydligt högre, eftersom den fastställdes till 10,82 procent, och förutsatt att sökandena verkligen haft för avsikt att anföra ett sådant argument, har sökandena för det andra, i avsaknad av ytterligare klagoranden, inte visat på vilket sätt en sådan omständighet bidrar till att fastställa ett missbruk av PP:s dominerande ställning, som sökandena här avser att bestrida.

175 Mot bakgrund av ovanstående ska den femte grunden således underkännas.

6. Den sjätte grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 16 och artikel 17.1 i stadgan, jämförda med artikel 52

176 Sökandena har anført att det angripna beslutet innebär att de blir skyldiga att betala ett oproportionellt bidrag och därmed leder till en omotiverad begränsning av deras näringsfrihet och deras äganderätt enligt artikel 16 och artikel 17.1 i stadgan, jämförda med artikel 52.

177 Kommissionen och Republiken Polen har bestritt sökandenas resonemang.

178 Tribunalen framhåller att sökandena inte tillräckligt har styrkt vilka faktiska omständigheter som kan underbygga en sådan grund och visa på vilket sätt den aktuella kompensationen på ett oproportionellt sätt har begränsat deras äganderätt och deras näringsfrihet, det vill säga på ett sätt som går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att säkerställa att den aktuella samhällsomfattande tjänsten kan genomföras väl.

- 179 En eventuell begränsning av dessa grundläggande rättigheter är dessutom inte en följd av det angripna beslutet, genom vilket kommissionen inte ifrågasatte den anmälda stödåtgärden, utan av den polska postlagen i sig eller, ytterst, av det enskilda beslut som fattades i enlighet med denna lag, vilket sökandena enligt vad som framgår av handlingarna i målet inte har bestritt ur den synvinkeln vid en behörig nationell domstol. Tribunalen anser vidare att den aktuella kompensationsordningen, i och med att det inte är fastställt att den hindrar operatörer av posttjänster från att saluföra tjänster som är likvärdiga med samhällsomfattande tjänster i Polen, inte heller kan inverka på sökandenas näringsfrihet eller äganderätt. En sådan bidragsåtgärd hindrar nämligen inte sökandena från att utöva sin rätt att bedriva näringsverksamhet på den aktuella marknaden, och inte heller från att utöva sin äganderätt vid utformning och saluföring av dessa tjänster, inte minst den immateriella äganderätten.
- 180 Under dessa förutsättningar kan talan inte bifallas såvitt avser den sjätte grunden.

7. Den sjunde grunden, avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 181 Sökandena har anfört att det angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat och har i detta avseende åberopat följande nio grunder: Kommissionen har för det första "inte inhämtat någon uppgift om försäljningsvinster hos andra operatörer än PP". För det andra "[har kommissionen] felaktigt konstaterat att den inte hade tillgång till några uppgifter om rörelsevinster hos andra operatörer än PP[,] varför den endast grundade sig på PP:s uppgifter". För det tredje har kommissionen "felaktigt godtagit en avkastningsnivå på kapital på 10,82 procent för PP och samtidigt medgett att en rörelsevinst på 5,5 procent [var] tillräcklig för konkurrenterna". För det fjärde har kommissionen "inte förklarat i motiveringen [till det angripna beslutet] varför en bidragssats på högst 2 procent av intäkterna var lämplig". För det femte har kommissionen inte heller "angett i motiveringen [till det angripna beslutet], varför den inte betraktade skyldigheten att bidra till fonden som diskriminerande". För det sjätte "[har kommissionen] felaktigt funnit att förslaget till postlag hade varit föremål för ett offentligt samråd år 2012". För det sjunde "[fann kommissionen, också det] felaktigt, att de polska myndigheterna hade fastställt bidragsnivån till [kompensationsfonden] till 2 procent och den nedre gränsen till 1 miljon zloty". För det åttonde "[fann kommissionen] felaktigt att postoperatörerna inte hade yttrat sig" och för det nionde "[beaktade kommissionen] inte att en upphandling inte hade genomförts som en försvarande omständighet vid bedömningen av inverkan på konkurrensen".
- 182 Kommissionen och Republiken Polen anser att denna grund ska underkännas i sin helhet.
- 183 Tribunalen erinrar först och främst om att det av motiveringen till ett beslut av kommissionen i fråga om statligt stöd, som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF, klart och tydligt ska framgå hur kommissionen har resonerat, så att de som berörs av beslutet kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Kravet på motivering ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom frågan om huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF inte enbart ska bedömas utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det aktuella området (se dom av den 2 december 2009, kommissionen/Irland m.fl., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 77 och där angiven rättspraxis). Ett beslut av kommissionen att inte anföra några invändningar, som fattats efter ett preliminärt granskningsförfarande, ska innehålla de huvudsakliga skälen så att utomstående som berörs av beslutet kan förstå på vilka grunder kommissionen inte anser att den har mött betydande svårigheter vid bedömningen av om stödet i fråga är förenligt med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkterna 64 och 65 och där angiven rättspraxis).

- 184 En samlad bedömning av sju av de nio grunder som sammanfattas i punkten ovan visar klart och tydligt att sökandena har blandat ihop frågan om huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för det angripna beslutet är välgrundade med frågan om en avsaknad av eller otillräcklig motivering av denna rättsakt. Anmärkningarna måste därför anses vara verkningslösa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 65–67). Även om det vore fastställt att en motivering är ”dålig” kan det inte automatiskt innebära att det rör sig om en ”avsaknad av, eller otillräcklig, motivering” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Ipatau/rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punkt 37).
- 185 Detta gäller de tre första anmärkningarna och de fyra sista, såsom det redogjorts för dem ovan i punkt 180, vilka syftar till att göra gällande att det angripna beslutet inte är välgrundat på grund av brist på tillräcklig bevisning (den första anmärkningen), ett felaktigt fastställande av de faktiska omständigheterna (den andra, den sjätte och den åttonde anmärkningen), och en oriktig bedömning och felaktig rättstillämpning (den tredje, den sjunde och den nionde anmärkningen).
- 186 När det gäller den fjärde anmärkningen, att kommissionen, enligt sökandena, ”inte förklarat i motiveringen [till det angripna beslutet] varför en bidragsats på högst 2 procent av intäkterna var lämplig”, erinrar tribunalen om att kommissionen i skäl 168 i det angripna beslutet angav att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet, som fastställts till 2 procent av omsättningen, kunde anses vara proportionell, eftersom den övre gränsen hade satts på en nivå som endast utgjorde en liten del av PP:s avkastningsgrad på området för likvärdiga tjänster. Kommissionen angav att den förväntade sig att PP:s konkurrenter också kunde nå upp till en sådan avkastning och att det således var skäligt att dra slutsatsen att denna bidragsnivå inte skulle leda till att effektiva konkurrenter stängdes ute eller hölls borta från marknaden.
- 187 Det framgår av denna punkt att kommissionen berörde skälen till att den ansåg att procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet var lämplig i det nu aktuella fallet. I och med att kommissionen angav att procentsatsen endast utgjorde en liten del av PP:s avkastningsgrad på området för likvärdiga tjänster – en avkastningsgrad som enligt kommissionen skulle kunna nås av de tillhandahållare som var skyldiga att bidra till kompensationsfonden – och således inte skulle leda till att effektiva konkurrenter stängdes ute eller hölls borta från marknaden, förklarade kommissionen vederbörligen varför den ansåg att nämnda procentsats var lämplig. Denna punkt i det angripna beslutet innebar dessutom dels att sökandena kunde få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden så att de kunde göra gällande sina rättigheter, dels att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet. Sökandena har kunnat bestrida att dessa bedömningar var välgrundade bland annat genom att klandra kommissionen för att ha använt sig av PP:s avkastningsgrad som enda referensvärde för att bedöma lämpligheten av procentsatsen på 2 procent, samtidigt som OZPNOP hade underrättat kommissionen om att PP:s konkurrenter hade en avkastningsgrad på 1–2,5 procent. Tribunalen har också kunnat uttala sig om detta påstående, såsom redogörs för ovan i punkt 113 och följande punkter. Sökandena har följaktligen inte fog för sitt påstående om att motiveringen är otillräcklig i detta avseende.
- 188 När det slutligen gäller den femte anmärkningen, att kommissionen inte heller ”angett i motiveringen [till det angripna beslutet] varför den inte fann att skyldigheten att bidra till fonden var diskriminerande”, påpekar tribunalen att skälen 10, 11 och 166 i det angripna beslutet har följande lydelse:
- ”10) I postlagen definieras även ’tjänster som kan hänföras till den samhällsomfattande tjänsten’ (nedan kallade likvärdiga tjänster). Enligt artikel 30 led 3 i den polska postlagen ska likvärdiga posttjänster omfatta ’brev- och paketförsändelser med samma vikt och storlekar som dem som föreskrivs för samhällsomfattande tjänster och postförsändelser till synskadade personer som

inte säkerställs av den utsedda operatören inom ramen för skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst'. De likvärdiga tjänsterna omfattar inte posttjänster som består av insamling, sortering, transport och utdelning av postföremål.

- 11) De polska myndigheterna har bekräftat att dessa tjänster är likvärdiga med samhällsomfattande tjänster enligt skäl 27 i det tredje postdirektivet, vilket har följande lydelse: 'När de fastställer vilka företag som kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, bör medlemsstaterna överväga om företagets tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper, inklusive deras mervärde, den avsedda användningen och prissättningen. Dessa tjänster behöver inte nödvändigtvis ha de samhällsomfattande tjänsternas alla egenskaper, exempelvis daglig utdelning eller nationell täckning.'
- 166) Om den enhetliga bidragsnivå som erhålls överstiger 2 procent ska det bidrag som varje operatör ska betala vara lika med 2 procent (övre gräns) av de relevanta intäkterna för varje tillhandahållare av tjänster som är skyldig att bidra. Eftersom denna bidragsnivå ska tillämpas enhetligt på alla aktörer på marknaden, ska varje operatör bidra med samma andel av intäkterna i segmentet för samhällsomfattande tjänster och likvärdiga tjänster. Under dessa förutsättningar kan det bidrag som varje operatör är skyldig att betala inte anses vara diskriminerande."
- ¹⁸⁹ Kommissionen angav att de likvärdiga tjänsterna i enlighet med den polska postlagen inte omfattande budtjänster och redogjorde för att det, för att fastställa vilka företag som bidrog till fonden, var lämpligt att undersöka om de tjänster som tillhandahölls av dessa företag ur användarens synvinkel kunde betraktas som tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten. Således fann kommissionen implicit men utan tvivel att budtjänster sett ur användarens synvinkel inte var tjänster som ingick i den samhällsomfattande tjänsten. Kommissionen ansåg inte att det bidrag som varje tjänsteleverantör skulle betala var diskriminerande, eftersom procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet tillämpades enhetligt på alla marknadsaktörer. Dessa punkter i det angripna beslutet gav dessutom möjlighet dels för sökandena att få kännedom om skälen till denna åtgärd så att de kunde göra gällande sina rättigheter, dels för unionsdomstolen att pröva det angripna beslutets lagenlighet i detta avseende. Sökandena har således kunnat bestrida att dessa bedömningar var välgrundade genom att bland annat i punkterna 58 och 59 i ansökningarna anföra att det inte var svårt att fastställa vilka budtjänster som sett ur användarnas synvinkel liknade de samhällsomfattande tjänsterna och att budtjänsterna, på grund av deras användning, deras priser och villkoren för deras tillhandahållande, kunde ersätta de samhällsomfattande tjänsterna. Tribunalen har dessutom kunnat uttala sig om detta påstående, såsom redogörs för ovan i punkt 91 och följande punkter. Sökandena har således inte fog för sitt påstående att motiveringen är bristfällig i detta avseende.
- ¹⁹⁰ Mot bakgrund av det ovan anförda kan den sjunde grunden således inte godtas och därmed ska hela talan ogillas.

Rättegångskostnader

- ¹⁹¹ Enligt artikel 134 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.
- ¹⁹² Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökandena har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.
- ¹⁹³ Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna.

Av dessa skäl meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Respektive talan ogillas.**
- 2) **Inpost Paczkomaty sp. z o.o. och Inpost SA ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Forrester

Póltorak

Perillo

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 mars 2019.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten och huvudsakliga tillämpliga bestämmelser	2
II. Förfarandet och parternas yrkanden	3
III. Rättslig bedömning	4
A. Föremålet för tvisten och sökandenas intresse av att få saken prövad	4
B. Prövning i sak	5
1. Den första grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF genom att artikel 7.2 i postdirektivet och punkt 19 i rambestämmelserna inte har iakttagits	5
2. Den andra grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, genom att villkoren i punkterna 14 och 60 i rambestämmelserna felaktigt ansetts vara uppfyllda	7
a) Den första anmärkningen	7
b) Den andra anmärkningen	8
3. Den tredje grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 106.2 FEUF i den del kommissionen åsidosatt punkt 52 i rambestämmelserna och ett åsidosättande av artikel 7.1 och 7.3–5 i postdirektivet	9
a) Den tredje grundens räckvidd och verkan med avseende på anmärkningen om ett åsidosättande av artikel 7 i postdirektivet	10
b) Den första delgrunden, avseende den påstått diskriminerande arten av procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet	12
1) Jämförelsen mellan en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och operatörer som tillhandahåller likvärdiga tjänster	13
2) Jämförelsen med budtjänster	14
c) Den andra delgrunden, avseende den påstått oproportionella procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet och den påstått oproportionella intäktsgården för bidragsskyldighet	16
1) Huruvida procentsatsen för fastställande av det högsta bidragsbeloppet är proportionell	18
2) Den nedre intäktsgården för bidragsskyldiga operatörer	20
d) Den tredje delgrunden, avseende ett åsidosättande av principen om öppenhet	21
e) Den fjärde delgrunden, avseende ett åsidosättande av villkoret om en orimlig ekonomisk belastning i artikel 7.3 i postdirektivet	22
4. Den fjärde grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 7.1 och artikel 8 i postdirektivet	24
5. Den femte grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 102 och artikel 106.1 FEUF	25

6. Den sjätte grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 16 och artikel 17.1 i stadgan, jämförda med artikel 52	25
7. Den sjunde grunden, avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten	26
Rättegångskostnader	28