

**Zaak C-476/23**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

25 juli 2023

**Verwijzende rechter:**

Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 juli 2023

**Verzoekende partij:**

„STAR POST” EOOD

**Verwerende partij:**

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Commissie voor regulering van communicatie, Bulgarije)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep van „STAR POST” OOD tegen een vonnis van de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije; hierna: „ASSG”) waarbij het beroep dat deze vennootschap had ingesteld tegen een besluit van de Komisia za regulirane na saobshteniyata (Commissie voor regulering van communicatie) over de aanvaarding van de hoogte van de nettokosten van het verlenen van de universele postdienst door de aanbieder van de universele postdienst (een andere onderneming) en de vaststelling dat deze kosten een onevenredige financiële last als gevolg van de levering van de universele dienst inhouden, wegens het ontbreken van procesbelang is verworpen.

## **Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU over de uitlegging van artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten

### **Prejudiciële vragen**

1. Hoe moet de uitdrukking „aanbieder van postdiensten, die door een besluit van de nationale regelgevende instantie is getroffen” en met name het begrip „getroffen” in de zin van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap worden uitgelegd? Moet het begrip „getroffen” aldus worden uitgelegd dat het besluit van de regelgevende instantie specifiek jegens de aanbieder van postdiensten moet worden vastgesteld? Is een onderneming die actief is als aanbieder van postdiensten in de zin van artikel 22, lid 3, van richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap „getroffen” wanneer deze onderneming in procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten concurreert met de aanbieder van de universele postdienst en bij het betwisten van besluiten die in het kader van die procedures zijn genomen, argumenten in verband met de kruissubsidiëring van de aanbieder van de universele postdienst heeft aangevoerd die door de rechter zijn afgewezen op grond van besluiten van de nationale regelgevende instantie waarbij de hoogte van de nettokosten van het aanbieden van de universele postdienst door de aanbieder van de universele postdienst is aanvaard en waarbij is vastgesteld dat deze kosten tot op zekere hoogte een onevenredige financiële last als gevolg van de verlening van de universele postdienst inhouden?

2. Staan artikel 22, lid 3, van richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een situatie als die in het hoofdgeding, waarin een aanbieder van postdiensten die concurreert met de aanbieder van de universele postdienst, niet bij een onafhankelijke instantie kan opkomen tegen een besluit van de nationale regelgevende instantie waarbij de hoogte van de nettokosten van het aanbieden van de universele postdienst door de aanbieder van de universele postdienst wordt aanvaard en waarbij wordt vastgesteld dat deze kosten tot op zekere hoogte een onevenredige financiële last als gevolg van de verlening van de universele postdienst inhouden?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”): artikel 106.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikelen 47 en 51

Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap: artikelen 1, 4, 14 en 22

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Zakon za poshtenskite uslugi (wet op de postdiensten; hierna: „ZPU”: artikelen 15, 24, 29, 29bis, 34, 36ter en 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi [wet tot wijziging en aanvulling van de wet op de postdiensten; DV (Staatsblad) nr. 87 uit 2009, van kracht sinds 3 november 2009) – aanvullende bepaling, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (wet tot wijziging en aanvulling van de wet op de postdiensten; DV nr. 102 uit 2010, van kracht sinds 30 december 2010): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „APK”): artikelen 60, 147, 159 en 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) [methode voor het berekenen van de nettokosten van de verlening van de universele postdienst en voor de vaststelling van de criteria voor het bestaan van een onevenredige financiële last (de methode)]: artikelen 5 en 14

### **Kort overzicht van de feiten en de procedure**

- 1 Krachtens artikel 24 ZPU, waarmee de bepalingen van richtlijn 2008/6 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG in Bulgaars recht zijn omgezet, wordt de universele postdienst verricht door een exploitant van postdiensten die wettelijk verplicht is deze dienst in het hele land via een door hem opgezet en beheerd postnetwerk aan te bieden. In Bulgarije is deze exploitant van postdiensten „Balgarski poshti” EAD (hierna: „BP”). De universele postdienst is een dienst van algemeen belang die wordt verricht tegen gereguleerde prijzen en onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de ZPU en in de afzonderlijke vergunning van BP.

- 2 Overeenkomstig artikel 29 ZPU ontvangt de exploitant van postdiensten die verplicht is universele postdiensten te leveren (dat wil zeggen BP) een compensatie uit de staatsbegroting indien de verplichting tot levering van de universele postdienst gepaard gaat met netto kosten en voor hem een onevenredige financiële last vormt. De hoogte van de onevenredige financiële last wegens het leveren van de universele postdienst wordt door de Commissie voor regulering van communicatie op basis van de volgens de methode berekende netto kosten vastgesteld. Artikel 14 van deze methode bevat criteria voor het vaststellen van de onevenredige financiële last en het bedrag daarvan, waaraan gelijktijdig moet zijn voldaan: het bedrag van de netto kosten moet een positief getal zijn; het saldo van financiële afrekeningen met andere postdiensten dekt het bedrag van de netto kosten niet; het aandeel van de netto kosten in de totale inkomsten uit de universele postdienst moet meer dan 3 % bedragen; de analyse van de financiële en economische situatie van de aan verplichtingen gebonden exploitant moet aantonen dat er sprake is van een „onevenredige financiële last” in de zin van de aanvullende bepalingen van de ZPU.
- 3 Bij besluit nr. 332/13.10.2022 heeft de Commissie voor regulering van communicatie met name vastgesteld dat in de eerste plaats het bedrag van de netto kosten voor het beschikbaar stellen van de universele postdienst door „Balgarski poshti” EAD voor het jaar 2021 in totaal 28 456 000 Bulgaarse Lev (hierna: „BGN”) bedraagt en dat in de tweede plaats deze netto kosten ter hoogte van 28 456 000 BGN een onevenredige financiële last vormen wegens de levering van de universele postdienst. Alvorens dat besluit vast te stellen heeft de Commissie voor regulering van communicatie overeenkomstig artikel 29a, lid 4, ZPU een onderzoek uitgevoerd van de met de berekening van de netto kosten wegens de levering van de universele postdienst samenhangende documenten door een door haar aangestelde registeraccountant („KPMG Audit” OOD), die bovendien heeft geoordeeld dat het totaalbedrag van de netto kosten wegens de levering van de universele postdienst voor het jaar 2021 een onevenredige financiële last vormt. De Commissie voor regulering van communicatie had geen bezwaar tegen de uitgevoerde analyse en steunde het door „KPMG Audit” OOD gegeven oordeel met betrekking tot de hoogte van de onevenredige last. De regelgevende instantie erkende dat ten gevolge van de verplichting tot levering van de universele postdienst voor de aan verplichtingen gebonden exploitant een financiële last was ontstaan die werd bewezen door de onderzochte indicatoren welke in artikel 14 van de methode worden vermeld. Tegelijkertijd kon de vennootschap, gelet op haar slechte financiële situatie, de ontstane financiële last niet dragen zonder compensatie voor de onevenredige financiële last te ontvangen.
- 4 Overeenkomstig artikel 29a ZPU beslist de Commissie voor regulering van communicatie echter niet over de hoogte van de compensatie maar legt zij haar besluit en de bijbehorende documenten voor aan de door de ministerraad met de uitvoering van het beleid van de staat op het gebied van de postdiensten belaste viceminister-president (dat wil zeggen aan de viceminister-president van Economische Zaken en minister van Verkeer en Communicatie). In het kader van de begrotingsprocedure moet deze aan de minister van Financiën een voorstel

voorleggen voor het opnemen van het bedrag van de middelen wegens de compensatie van de onevenredige financiële last in het ontwerp van wet betreffende de staatsbegroting van de Republiek Bulgarije voor het volgende jaar.

- 5 „STAR POST” OOD is een van de ondernemingen in Bulgarije die een vergunning krachtens artikel 39 ZPU bezitten voor de levering van „diensten die onder de universele postdienst vallen”. In het kader van een ambtshalve onderzoek stelt de verwijzende rechter echter vast dat bij besluit nr. 289/18.08.2022 van de Commissie voor regulering van communicatie de afzonderlijke vergunning van „STAR POST” OOD voor de levering van dergelijke diensten op het grondgebied van de Republiek Bulgarije is herroepen, waarbij de verwijzende rechter niet vaststelt dat een voorlopige tenuitvoerlegging van dat besluit is toegelaten. Dat besluit is door „STAR POST” OOD betwist en de zaak is thans aanhangig bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter; hierna: „VAS”) in zijn hoedanigheid van cassatierechter (bestuursrechtelijke zaak nr. 3682/2023).
- 6 Tegen het in het hoofdgeding betwiste besluit nr. 332/13.10.2022 van de Commissie voor regulering van communicatie heeft „STAR POST” OOD beroep ingesteld bij de ASSG. Bij vonnis nr. 9872/15.12.2022 in de bestuursrechtelijke zaak nr. 10456/2022 heeft deze rechter het beroep afgewezen en heeft hij de procedure in deze zaak beëindigd op grond van artikel 159, lid 4, APK (ontbrekend procesbelang). Om deze uitkomst te motiveren heeft de ASSG vastgesteld dat „STAR POST” OOD niet de adreessaat is van de betwiste rechtshandeling en dat deze noch directe en rechtstreekse rechten en verplichtingen voor deze onderneming in het leven roept, noch haar rechten, vrijheden of gerechtvaardigde belangen schaadt (artikel 147 APK).
- 7 „STAR POST” OOD heeft tegen het vonnis van de ASSG bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 8 Als een van de ondernemingen in Bulgarije die een vergunning bezitten voor de levering van „diensten die onder de universele postdienst vallen” en toestemming hebben voor de levering van niet tot de universele postdienst behorende diensten heeft „STAR POST” OOD op beide markten (universele postdiensten en niet onder de universele postdienst vallende postdiensten) geconcurrereerd met BP, die met de levering van de universele postdienst belast is geweest en waaraan in het betwiste besluit van de Commissie voor regulering van communicatie het totaalbedrag van de netto kosten is toegewezen; om welke reden [in het betwiste besluit] is erkend dat deze kosten een „onevenredige financiële last” vormden. Op grond van dat besluit zou BP derhalve staatssteun (subsidie) ontvangen. Het duidelijkst is de concurrentie met BP voor „STAR POST” OOD te merken geweest als deelnemer aan verschillende openbare aanbestedingsprocedures. De ongewoon lage prijzen die BP in deze procedures heeft geoffreerd, heeft geleid tot de gegronde verdenking dat de subsidies die BP heeft ontvangen voor de

uitvoering van de aan haar overgedragen universele postdienst zijn gebruikt om de kosten van de niet tot de universele postdienst behorende postdiensten en andere activiteiten te dekken en dat dat tot verstoringen van de mededinging heeft geleid. In andere gerechtelijke procedures heeft de verzoekende partij al aangevoerd dat BP verboden staatssteun ontvangt. Deze betogen zijn echter op geen enkel moment door de rechtsprekende formaties onderzocht op grond van het feit dat de kosten voor de universele postdienst door de Commissie voor regulering van communicatie jaarlijks worden goedgekeurd in het kader van een bestuurlijke procedure die op verzoek van BP wordt ingeleid „om de onevenredige financiële last wegens de levering van de universele postdienst te compenseren”. Derhalve heeft de verzoekende partij tot dusver geen gelegenheid gehad haar stelling te bewijzen dat er sprake is van een waarschijnlijk verboden kruissubsidiëring. Om die reden heeft zij het besluit van de Commissie voor regulering van communicatie om in te stemmen met de waarde van het totaalbedrag van de netto kosten voor het beschikbaar stellen van de universele postdienst door BP in het jaar 2021 bewust betwist. De procedure is nochtans door de ASSG ten onrechte beëindigd wegens het ontbrekende procesbelang van de verzoekende partij. Volgens de verzoekende partij is deze opvatting van de ASSG echter in strijd met het materiële recht (doelstellingen en bepalingen van richtlijn 97/67). Het betwiste besluit van de Commissie voor regulering van communicatie is een van de besluiten geweest die de nationale regelgevende instantie krachtens artikel 14 juncto artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67 heeft vastgesteld (een ander zodanig besluit is het besluit om de resultaten van de omzetting van het kostenverdeelsysteem van „Balgarski poshti” EAD te coördineren). Derhalve zou dat besluit kunnen worden betwist door „iedere gebruiker” van de universele postdienst en door „iedere aanbieder van postdiensten, die erdoor is getroffen”; daarbij blijkt het recht van „STAR POST” OOD om het besluit van de Commissie voor regulering van communicatie te betwisten rechtstreeks en uitdrukkelijk uit artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67: in de eerste plaats zouden concurrerende ondernemingen met het oog op het niet doeltreffende toezicht dat de nationale regelgevende instantie over BP uitoefent, de besluiten van de regelgevende instantie kunnen betwisten wanneer deze het beginsel van vrijwaring van een op mededinging gebaseerde omgeving schenden; in de tweede plaats is de verzoekende partij ook gebruiker van de universele postdienst en heeft in deze hoedanigheid – en niet alleen als aanbieder van postdiensten, die door een besluit van een nationale regelgevende instantie is getroffen – recht op een voorziening in rechte. De beëindiging van de procedure vormde derhalve een schending van het recht op toegang tot een gerecht in de zin van artikel 22 van richtlijn 97/67 en artikel 47 van het Handvest.

- 9 Bovendien vraagt de verzoekende partij de verwijzende rechter om het Hof in geval van twijfel drie prejudiciële vragen voor te leggen met betrekking tot de uitlegging van de in artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67 gebruikte begrippen („getroffen” en „gebruiker”).
- 10 De verwerende partij voert aan dat het hoger beroep en het verzoek om een prejudiciële beslissing ongegrond zijn. Artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67

garandeert namelijk aan de door de besluiten van de regelgevende instantie getroffen personen een effectieve voorziening in rechte bij een onafhankelijk orgaan. Op nationaal niveau is dit mechanisme omgezet door de beroepsprocedure krachtens de APK. De kring van personen die gerechtigd zijn om bezwaar te maken is echter niet onbegrensd maar beperkt zich tot de personen die door het betwiste besluit zijn getroffen. Volgens de verwerende partij zijn „getroffen” personen in procesrechtelijke zin alle personen die de materiële gevolgen ondervinden van de wilsverklaring van de instantie. De negatieve betrokkenheid [in de zin van een benadeling] is een rechtsgevolg van de rechtshandeling en kan bestaan in het beëindigen of beperken van bestaande subjectieve rechten of in het scheppen van nieuwe of het uitbreiden van bestaande juridische verplichtingen. In alle gevallen moet het bestaan van een subjectief recht of van een wettelijk beschermd belang worden bewezen. In het onderhavige geval zou volgens de verwerende partij de nietigverklaring van de rechtshandeling niet leiden tot een wijziging in de rechtspositie van „STAR POST” OOD. Indien het betoog van de verzoekende partij zou worden gevolgd, zou dat bovendien tot buitengewone rechtsonzekerheid leiden.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 11 Voorwerp van het hoofdgeding betreft de vraag of de verzoekende partij een procesbelang heeft bij het betwisten van het besluit van de Commissie voor regulering van communicatie inzake het instemmen met de waarde van het totaalbedrag van de netto kosten voor het beschikbaar stellen van de universele postdienst door BP in het jaar 2021.
- 12 De verzoekende partij motiveert haar procesbelang met het argument dat zij beschikt over een vergunning tot levering van diensten die onder de universele postdienst vallen en voert aan dat concurrerende ondernemingen de besluiten van de regelgevende instantie zouden kunnen betwisten wanneer [deze besluiten] het beginsel van vrijwaring van een op mededinging gebaseerde omgeving schenden.
- 13 Het litigieuze besluit van de Commissie voor regulering van communicatie is een van de besluiten die de nationale regelgevende instantie krachtens artikel 14 juncto artikel 22, lid 2, van richtlijn 97/67 (in de bij richtlijn 2008/6 gewijzigde versie) vaststelt. De bepalingen van de richtlijn vereisen het naleven van de mededingingsregels in de postsector. De handelingsvrijheid van de lidstaten is ook beperkt door de toepassing van het VWEU en de bepalingen daarvan betreffende de mededinging en het vrij verkeer van diensten. Bovendien waarborgen de bepalingen van het Unierecht betreffende staatssteun dat de aanbieders van de universele dienst geen verboden voordelen verkrijgen ten opzichte van hun concurrenten.
- 14 Voor het beantwoorden van de vraag of de verzoekende partij een procesbelang heeft bij het betwisten van het besluit van de Commissie voor regulering van communicatie moet de uitdrukking „aanbieder van postdiensten, die door een

besluit van een nationale regelgevende instantie is getroffen” in de zin van artikel 22, lid 3, van richtlijn 97/67 (in de bij richtlijn 2008/6 gewijzigde versie) in de context van de feiten van het hoofdgeding worden uitgelegd (volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter is een dergelijke uitlegging door het Hof nog niet geschied).

- 15 Gelet op het bovenstaande is de verwijzende rechter met het oog op het beginsel van voorrang van het Unierecht boven het nationale recht en met inachtneming van de verplichting om de genoemde richtlijn na te komen van mening dat hij het Hof twee van de door de verzoekende partij gestelde vragen (de eerste en de derde) moet voorleggen voor een prejudiciële beslissing.
- 16 Met betrekking tot de tweede door de verzoekende partij opgeworpen vraag (of zij tegen het besluit van de Commissie voor regulering van communicatie als „gebruiker” van de universele postdienst beroep kan instellen) is de verwijzende rechter van mening dat deze vraag niet aan het Hof moet worden voorgelegd aangezien de verzoekende partij in beide instanties alleen heeft aangevoerd dat zij als aanbieder van „postdiensten, die onder de universele postdienst vallen” actief is en op de markt voor postdiensten met BP concurreert, maar geen feiten heeft aangevoerd die bewijzen dat zij een gebruiker is van de universele postdienst.