

Rechtssache C-476/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

25. Juli 2023

Vorlegendes Gericht:

Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht,
Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. Juli 2023

Rechtsmittelführerin:

„STAR POST“ EOOD

Rechtsmittelgegnerin:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Regulierungskommission
für Kommunikation, Bulgarien)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel der „STAR POST“ OOD gegen einen Beschluss des Administrativen sad Sofia-grad (Verwaltungsgericht der Stadt Sofia) (ASSG), mit dem die Klage dieser Gesellschaft gegen eine Entscheidung der Komisia za regulirane na saobshteniyata (Regulierungskommission für Kommunikation) (KRS) über die Anerkennung des Wertes der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch den Anbieter des Postuniversaldienstes (eine andere Gesellschaft) sowie über die Feststellung, dass diese Kosten eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung aufgrund der Erbringung des Universaldienstes darstellen, mangels Rechtsschutzinteresses abgewiesen wurde.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV betreffend die Auslegung von Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 in der durch die Richtlinie 2008/6 geänderten Fassung und von Art. 47 der Charta der Grundrechte

Vorlagefragen

1. Wie ist der Ausdruck „Postdiensteanbieter, der von einer Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist“ und insbesondere der Begriff „betroffen“ im Sinne von Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste der Gemeinschaft auszulegen? Ist der Begriff „betroffen“ so auszulegen, dass die Entscheidung der Regulierungsbehörde speziell gegen den Postdiensteanbieter ergehen muss? Ist eine als Postdiensteanbieter tätige Gesellschaft im Sinne von Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste in der Gemeinschaft „betroffen“, wenn diese Gesellschaft mit dem Anbieter des Postuniversaldienstes in Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Wettbewerb steht und bei der Anfechtung von Entscheidungen in diesen Verfahren Argumente im Zusammenhang mit der Quersubventionierung des Anbieters des Postuniversaldienstes vorgebracht hat, die vom Gericht zurückgewiesen wurden, weil Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde vorlagen, mit denen der Wert der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch den Anbieter des Postuniversaldienstes anerkannt wurde und mit denen festgestellt wurde, dass diese Kosten in einem bestimmten Umfang eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung aufgrund der Erbringung des Postuniversaldienstes darstellen?

2. Stehen Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste in der Gemeinschaft und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegen, in der ein Postdiensteanbieter, der mit dem Anbieter des Postuniversaldienstes in Wettbewerb steht, eine Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde, mit der der Wert der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch den Anbieter des Postuniversaldienstes anerkannt wird und mit der festgestellt wird, dass diese Kosten in einem bestimmten Umfang eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung aufgrund der Erbringung des Postuniversaldienstes darstellen, nicht vor einer unabhängigen Stelle anfechten kann?

Vorschriften des Unionsrechts

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): Art. 106.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Art. 47 und 51

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste der Gemeinschaft: Art. 1, 4, 14 und 22

Nationale Rechtsvorschriften

Zakon za poshtenskite usluzi (Gesetz über Postdienste) (ZPU): Art. 15, 24, 29, 29a, 34, 36b und 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Postdienste (DV Nr. 87 aus 2009, in Kraft seit 3. November 2009) – Zusatzbestimmung, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzi (Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Postdienste) (DV Nr. 102 aus 2010, in Kraft seit 30. Dezember 2010): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsverfahrenordnung) (APK): Art. 60, 147, 159 und 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 zur Berechnung der Nettokosten für die Erbringung des Postuniversaldienstes und zur Bestimmung der Kriterien für das Vorliegen einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung [die Methode]): Art. 5 und 14

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Nach Art. 24 ZPU, mit dem die Bestimmungen der Richtlinie 2008/6 zur Änderung der Richtlinie 97/67 in bulgarisches Recht umgesetzt werden, wird der Postuniversaldienst von einem Postbetreiber erbracht, der gesetzlich verpflichtet ist, diesen Dienst landesweit über ein von ihm organisiertes und verwaltetes Postnetz anzubieten. In Bulgarien ist dieser Postbetreiber die „Balgarski poshti“

EAD (BP). Der Postuniversaldienst ist ein Dienst von allgemeinem Interesse, der zu regulierten Preisen und unter den Bedingungen erbracht wird, die im ZPU und in der Einzelgenehmigung von BP festgelegt sind.

- 2 Gemäß Art. 29 ZPU erhält der zur Erbringung des Postuniversaldienstes verpflichtete Postbetreiber (d. h. BP) einen Ausgleich aus dem Staatshaushalt, wenn die Verpflichtung zur Erbringung des Postuniversaldienstes mit Nettokosten verbunden ist und für ihn eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstellt. Die Höhe der unverhältnismäßigen finanziellen Belastung aus der Erbringung des Postuniversaldienstes wird von der KRS auf der Grundlage der nach der Methode berechneten Nettokosten ermittelt. Art. 14 dieser Methode enthält Kriterien für das Vorliegen und den Betrag der unverhältnismäßigen finanziellen Belastung, die gleichzeitig erfüllt sein müssen: Der Betrag der Nettokosten muss eine positive Zahl sein; der Saldo aus finanziellen Abrechnungen mit anderen Postverwaltungen kann den Betrag der Nettokosten nicht decken; der Anteil der Nettokosten an den Gesamteinnahmen aus dem Postuniversaldienst muss mehr als 3 % betragen; die Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Lage des verpflichteten Betreibers muss zeigen, dass eine „unverhältnismäßige finanzielle Belastung“ im Sinne der Zusatzbestimmungen des ZPU vorliegt.
- 3 Mit Entscheidung Nr. 332/13.10.2022 stellte die KRS insbesondere fest, dass 1. sich der Betrag der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch die „Balgarski poshti“ EAD für das Jahr 2021 auf insgesamt 28 456 000 bulgarische Leva (BGN) beläuft und 2. diese Nettokosten in Höhe von 28 456 000 BGN eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung aufgrund der Erbringung des Postuniversaldienstes darstellen. Vor dem Erlass dieser Entscheidung nahm die KRS gemäß Art. 29a Abs. 4 ZPU eine Prüfung der mit der Berechnung der Nettokosten aufgrund der Erbringung des Postuniversaldienstes zusammenhängenden Unterlagen durch einen von ihr beauftragten registrierten Rechnungsprüfer (die „KPMG Audit“ OOD) vor, der darüber hinaus auch eine Bewertung abgab, dass der Gesamtbetrag der Nettokosten aufgrund der Erbringung des Postuniversaldienstes für das Jahr 2021 eine unverhältnismäßige Belastung darstelle. Die KRS hatte keine Einwände gegen die vorgenommene Analyse und unterstützte die von der „KPMG Audit“ OOD abgegebene Bewertung zur Höhe der unverhältnismäßigen Belastung. Die Regulierungsbehörde erkannte an, dass infolge der Verpflichtung zur Erbringung des Postuniversaldienstes für den verpflichteten Betreiber eine finanzielle Belastung entstanden war, die durch die untersuchten Indikatoren, die in Art. 14 der Methode genannt werden, belegt wurde. Gleichzeitig konnte die Gesellschaft angesichts ihrer schlechten finanziellen Lage die entstandenen finanziellen Belastungen nicht tragen, ohne einen Ausgleich für die unverhältnismäßige finanzielle Belastung zu erhalten.
- 4 Gemäß Art. 29a ZPU entscheidet die KRS jedoch nicht über die Höhe der Ausgleichsleistung, sondern legt ihre Entscheidung und die dazugehörigen Unterlagen dem vom Ministerrat mit der Durchführung der staatlichen Politik im Bereich der Postdienste beauftragten stellvertretenden Ministerpräsidenten (d. h.

dem stellvertretenden Ministerpräsidenten für Wirtschaftspolitiken und Minister für Verkehr und Kommunikation) vor. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens muss dieser dem Finanzminister einen Vorschlag für die Aufnahme des Betrags der Mittel zum Ausgleich der unverhältnismäßigen finanziellen Belastung in den Gesetzentwurf über den Staatshaushalt der Republik Bulgarien für das folgende Jahr unterbreiten.

- 5 Die „STAR POST“ OOD ist eines der Unternehmen in Bulgarien, die eine Genehmigung für die Erbringung von „Dienstleistungen, die zum Umfang des Postuniversaldienstes gehören“, nach Art. 39 ZPU besitzen. Im Rahmen einer Prüfung von Amts wegen stellt das vorlegende Gericht jedoch fest, dass mit der Entscheidung Nr. 289/18.08.2022 der KRS die Einzelgenehmigung der „STAR POST“ OOD für die Erbringung solcher Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien widerrufen wurde, wobei vorlegende Gericht nicht feststellt, dass eine vorläufige Vollstreckung dieser Entscheidung zugelassen worden sei. Diese Entscheidung wurde von der „STAR POST“ OOD angefochten, und der Fall ist derzeit beim Varhoven administrativen sad (VAS) (Oberstes Verwaltungsgericht) als Kassationsinstanz anhängig (Verwaltungsrechtssache Nr. 3682/2023).
- 6 Gegen die im Ausgangsverfahren angefochtene Entscheidung Nr. 332/13.10.2022 der KRS erhob die „STAR POST“ OOD Klage vor dem ASSG. Mit Beschluss Nr. 9872/15.12.2022 in der Verwaltungsrechtssache Nr. 10456/2022 wies dieses Gericht die Klage ab und beendete das Verfahren in dieser Sache auf der Grundlage von Art. 159 Abs. 4 APK (fehlendes Rechtsschutzinteresse). Zur Begründung dieses rechtlichen Ergebnisses stellte das erstinstanzliche Gericht fest, dass die „STAR POST“ OOD nicht Adressatin des angefochtenen Rechtsakts sei und dass dieser weder direkte und unmittelbare Rechte und Pflichten für dieses Unternehmen begründe noch dessen Rechte, Freiheiten oder berechnigte Interessen beeinträchtigt (Art. 147 APK).
- 7 Die „STAR POST“ OOD legte gegen den Beschluss des ASSG beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel ein.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Als eines der Unternehmen in Bulgarien, die eine Genehmigung für die Erbringung von „Dienstleistungen, die zum Umfang des Postuniversaldienstes gehören“, sowie eine Erlaubnis für die Erbringung von nicht zum Postuniversaldienst gehörenden Dienstleistungen besitzen, habe die „STAR POST“ OOD auf beiden Märkten (Postuniversaldienste und nicht zum Postuniversaldienst gehörende Postdienstleistungen) in Wettbewerb mit BP gestanden, die mit der Erbringung des Postuniversaldienstes betraut gewesen sei und der in der angefochtenen Entscheidung der KRS der Gesamtbetrag der Nettokosten zuerkannt worden sei; weshalb [in der angefochtenen Entscheidung] anerkannt worden sei, dass diese Kosten eine „unverhältnismäßige finanzielle

Belastung“ darstellten. Auf der Grundlage dieser Entscheidung würde BP somit eine staatliche Beihilfe (Subvention) erhalten. Am stärksten sei der Wettbewerb mit BP für die „STAR POST“ OOD als Teilnehmerin an verschiedenen öffentlichen Vergabeverfahren zu spüren gewesen. Die ungewöhnlich niedrigen Preise, die BP in diesen Verfahren angeboten habe, hätten den begründeten Verdacht aufkommen lassen, dass die Subventionen, die BP für die Durchführung des ihr übertragenen Postuniversaldienstes erhalten habe, zur Deckung der Kosten der nicht zum Postuniversaldienst gehörenden Postdienstleistungen und anderer Tätigkeiten verwendet worden seien und dass dies zu Wettbewerbsverzerrungen geführt habe. In anderen gerichtlichen Verfahren habe die Rechtsmittelführerin bereits geltend gemacht, dass BP unzulässige staatliche Beihilfen erhalte, doch sei dieses Vorbringen von den Spruchkörpern zu keinem Zeitpunkt geprüft worden, mit der Begründung, dass die Kosten für den Postuniversaldienst von der KRS jährlich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, das auf Antrag von BP eingeleitet werde, „um die unverhältnismäßige finanzielle Belastung aus der Erbringung des Postuniversaldienstes auszugleichen“, genehmigt würden. Daher habe die Rechtsmittelführerin bisher keine Gelegenheit gehabt, ihre Behauptung einer mutmaßlich unzulässigen Quersubventionierung zu beweisen. Deshalb habe sie die Entscheidung der KRS, den Wert des Gesamtbetrags der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch BP im Jahr 2021 anzuerkennen, bewusst angefochten, doch sei das Verfahren durch das erstinstanzliche Gericht zu Unrecht mit der Begründung des fehlenden Rechtsschutzinteresses der Rechtsmittelführerin beendet worden. Nach Auffassung der Rechtsmittelführerin steht diese Sichtweise des erstinstanzlichen Gerichts allerdings in Widerspruch zum materiellen Recht (Ziele und Vorschriften der Richtlinie 97/67). Die angefochtene Entscheidung der KRS sei eine der Entscheidungen gewesen, die die nationale Regulierungsbehörde nach Art. 14 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 getroffen habe (eine andere derartige Entscheidung sei die Entscheidung, die Ergebnisse der Umsetzung des Kostenverteilungssystems der „Balgarski poshti“ EAD zu koordinieren). Daher könne diese Entscheidung von „jedem Nutzer“ des Postuniversaldienstes und von „jedem Postdiensteanbieter, der von ihr betroffen ist“, angefochten werden; dabei ergebe sich das Recht der „STAR POST“ OOD auf Anfechtung der Entscheidung der KRS unmittelbar und ausdrücklich aus Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 97/67: Zum einen könnten konkurrierende Unternehmen in Anbetracht der unwirksamen Kontrolle, die die nationale Regulierungsbehörde über BP ausübe, die Entscheidungen der Regulierungsbehörde anfechten, wenn diese gegen den Grundsatz der Gewährleistung eines wettbewerbsorientierten Umfelds verstießen; zum anderen sei die Rechtsmittelführerin auch Nutzer des Postuniversaldienstes und habe in dieser Eigenschaft – und nicht nur als Postdiensteanbieter, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen sei – das Recht auf einen Rechtsbehelf. Die Beendigung des Verfahrens habe daher eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht im Sinne von Art. 22 der Richtlinie 97/67 und Art. 47 der Charta dargestellt.

- 9 Darüber hinaus bittet die Rechtsmittelführerin das vorliegende Gericht, dem Gerichtshof im Zweifelsfall drei Fragen zur Auslegung der in Art. 22 Abs. 3 der

Richtlinie 97/67 verwendeten Begriffe („betroffen“ und „Nutzer“) zur Vorabentscheidung vorzulegen.

- 10 Die Rechtsmittelgegnerin macht geltend, dass das Rechtsmittel und das Ersuchen um Vorabentscheidung unbegründet seien. Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 garantiere nämlich den von den Entscheidungen der Regulierungsbehörde Betroffenen einen wirksamen Rechtsbehelf bei einer unabhängigen Stelle. Auf nationaler Ebene sei dieser Mechanismus durch das Beschwerdeverfahren nach dem APK umgesetzt worden. Der Kreis der Beschwerdeberechtigten sei jedoch nicht unbegrenzt, sondern richte sich danach, ob die Personen von der angefochtenen Entscheidung betroffen seien. Nach Ansicht der Rechtsmittelgegnerin sind „Betroffene“ in verfahrensrechtlicher Hinsicht jene Personen, die Träger der materiellen Wirkungen der Willensäußerung der Behörde sind. Die negative Betroffenheit [im Sinne einer Beeinträchtigung] sei eine Rechtsfolge des Rechtsakts und könne in der Aussetzung oder der Einschränkung bestehender subjektiver Rechte oder in der Schaffung neuer oder der Erweiterung bestehender rechtlicher Verpflichtungen bestehen. In allen Fällen müsse das Bestehen eines subjektiven Rechts oder eines gesetzlich geschützten Interesses nachgewiesen werden. Im vorliegenden Fall, so die Rechtsmittelgegnerin, würde die Nichtigkeitsklärung des Rechtsakts zu keiner Änderung in der Rechtssphäre der „STAR POST“ OOD führen. Würde dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin gefolgt, würde dies zudem zu extremer Rechtsunsicherheit führen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 11 Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die Frage, ob die Rechtsmittelführerin ein rechtliches Interesse an der Anfechtung der Entscheidung der KRS über die Anerkennung des Wertes des Gesamtbetrags der Nettokosten für die Bereitstellung des Postuniversaldienstes durch BP im Jahr 2021 hat.
- 12 Zur Begründung ihres rechtlichen Interesses beruft sich die Rechtsmittelführerin darauf, dass sie eine Genehmigung zur Erbringung von zum Umfang des Postuniversaldienstes gehörenden Dienstleistungen habe, und macht geltend, dass konkurrierende Unternehmen die Entscheidungen der Regulierungsbehörde anfechten könnten, wenn [diese Entscheidungen] gegen den Grundsatz der Gewährleistung eines wettbewerbsorientierten Umfelds verstießen.
- 13 Die fragliche Entscheidung der KRS ist eine der Entscheidungen, die die nationale Regulierungsbehörde nach Art. 14 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 (in der durch die Richtlinie 2008/6 geänderten Fassung) trifft. Die Bestimmungen der Richtlinie verlangen die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Postsektor. Die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten ist auch durch die Anwendung des AEUV und seiner Bestimmungen über den Wettbewerb und den freien Dienstleistungsverkehr begrenzt. Zudem stellen die Bestimmungen des Unionsrechts über staatliche

Beihilfen sicher, dass die Anbieter des Universaldienstes keine unzulässigen Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern erhalten.

- 14 Zur Beantwortung der Frage, ob die Rechtsmittelführerin ein rechtliches Interesse an der Anfechtung der Entscheidung der KRS hat, ist der Ausdruck „Postdiensteanbieter, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist“, im Sinne von Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 (in der durch die Richtlinie 2008/6 geänderten Fassung) im Kontext des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens auszulegen (nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts hat der Gerichtshof eine solche Auslegung noch nicht vorgenommen).
- 15 Nach alledem ist das vorliegende Gericht in Anbetracht des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Recht und unter Berücksichtigung der Verpflichtung, der genannten Richtlinie nachzukommen, der Ansicht, dass es dem Gerichtshof zwei der von der Rechtsmittelführerin gestellten Fragen (die erste und die dritte) zur Vorabentscheidung vorlegen muss.
- 16 Hinsichtlich der zweiten von der Rechtsmittelführerin aufgeworfenen Frage (ob sie gegen die Entscheidung der KRS als „Nutzer“ des Postuniversaldienstes einen Rechtsbehelf einlegen kann) ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass diese Frage dem Gerichtshof nicht vorgelegt werden sollte, da die Rechtsmittelführerin in den beiden Gerichtsinstanzen lediglich vorgetragen hat, dass sie als ein Anbieter von „Postdienstleistungen, die zum Umfang des Postuniversaldienstes gehören“, tätig sei, der auf dem Markt für Postdienste mit BP in Wettbewerb stehe, und keine Tatsachen vorgetragen hat, die belegen, dass sie ein Nutzer des Postuniversaldienstes ist.