



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
van 27 november 2018<sup>1</sup>

**Zaak C-545/17**

**Mariusz Pawlak**  
**tegen**  
**Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**

[verzoek van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Unie en verbetering van de kwaliteit van de dienst – Verzending van processtukken in de loop van een civiele procedure – Regeling van een lidstaat waarbij slechts procedurele gevolgen worden toegekend in geval van zendingen via het postkantoor van een aangewezen aanbieder”

1. De indiening van stukken van procespartijen bij rechterlijke instanties is gewoonlijk gebonden aan termijnen, waarvan de niet-inachtneming leidt tot tardiviteit van die indiening. Het stuk moet uiterlijk op de laatste dag van de termijn bij de rechterlijke instantie zelf worden ingediend, hoewel sommige lidstaten aanvaarden dat de afgifte op een postkantoor, wat de datum betreft, wordt gelijkgesteld met indiening bij die rechterlijke instantie.
2. De aanvaarding van aldus verzonden processtukken is gewoonlijk afhankelijk van het feit dat zij met zekerheid de dag vermelden waarop zij zijn afgestempeld bij de aanbieder van een postdienst. In sommige nationale rechtsorden is in dat verband vereist dat zij per aangetekende zending worden bezorgd, een dienst die deel uitmaakt van de universele dienst.
3. In het geding dat aanleiding heeft gegeven tot de onderhavige prejudiciële verwijzing, heeft een Poolse rechter een per post ingesteld hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard wegens tardiviteit. De kern van dit geding betreft, samengevat, de vraag of de regel van nationaal procesrecht waarop die rechter zich heeft gebaseerd, verenigbaar is met richtlijn 97/67/EG<sup>2</sup> en hoe deze richtlijn moet worden uitgelegd.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Richtlijn 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 (PB 1998, L 15, blz. 14). Zij is gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB 2008, L 52, blz. 3).

## I. Toepasselijke bepalingen

### A. Unierecht

#### 1. Richtlijn 97/67

4. In overweging 20 staat te lezen:

„Overwegende dat de lidstaten er, om redenen van openbare orde en openbare veiligheid, een legitiem belang bij kunnen hebben het recht om brievenbussen voor het aanbieden van postzendingen op de openbare weg te plaatsen aan een of meer door hen aan te wijzen instanties toe te kennen; dat het om dezelfde redenen de bevoegdheid van de lidstaten is een of meer instanties aan te wijzen die het recht hebben postzegels van het land van oorsprong uit te geven, evenals de instantie of instanties die belast is of zijn met de levering van die dienst voor aangetekende zendingen waarvan in overeenstemming met haar of hun nationale wetgeving gebruik wordt gemaakt in het kader van gerechtelijke of administratieve procedures [...]”.

5. Artikel 7 bepaalt:

„1. De lidstaten verlenen of handhaven geen exclusieve of bijzondere rechten voor het vestigen of aanbieden van postdiensten. De lidstaten mogen het aanbieden van de universele dienst financieren op een of meer van de in de leden 2, 3 en 4 vermelde wijzen, of op een andere met het Verdrag verenigbare wijze.

2. De lidstaten mogen het aanbieden van de universele dienst waarborgen door deze dienst aan te besteden in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten, waaronder ook, overeenkomstig richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten<sup>[3]</sup>, de concurrentiegerichte dialoog en procedures van gunning door onderhandelingen met of zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van een opdracht.”

6. Artikel 8 luidt:

„Artikel 7 doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om het plaatsen van brievenbussen op de openbare weg, het uitgeven van postzegels en de verzending van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures te organiseren overeenkomstig hun nationale wetgeving.”

#### 2. Richtlijn 2006/111

7. Artikel 2 van richtlijn 2006/111/EG<sup>4</sup> bepaalt het volgende:

„In deze richtlijnen wordt verstaan onder:

[...]

<sup>3</sup> PB 2004, L 134, blz. 114.

<sup>4</sup> Richtlijn van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB 2006, L 318, blz. 17).

- f) ‚uitsluitende rechten’: rechten die door een lidstaat aan een onderneming worden verleend bij een wetgevend of bestuursrechtelijk besluit, waarbij voor die onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen;
- g) ‚bijzondere rechten’: rechten die door een lidstaat aan een beperkt aantal ondernemingen worden verleend bij een wetgevend of bestuursrechtelijk besluit waarbij binnen een bepaald geografisch gebied:
- i) het aantal van deze ondernemingen die een dienst mogen verrichten of een activiteit mogen uitoefenen, op een andere wijze dan volgens objectieve, evenredige en niet-discriminerende criteria, tot twee of meer wordt beperkt,
- [...]
- iii) aan een onderneming of aan ondernemingen op een andere wijze dan volgens deze criteria wettelijke of bestuursrechtelijke voordelen worden toegekend waardoor enige andere onderneming aanzienlijk wordt bemoeilijkt dezelfde activiteit binnen hetzelfde geografische gebied onder in wezen gelijkwaardige voorwaarden uit te oefenen.”

## B. Pools recht

8. Artikel 165, lid 2, van de ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (wet van 17 november 1964 – Pools wetboek van burgerlijke rechtsvordering)<sup>5</sup> bepaalt:

„De afgifte van een processtuk op het Poolse postkantoor van een aanbieder van postdiensten die is aangewezen in de zin van de [postwet] of op het postkantoor van een verlener van universele postdiensten in een andere lidstaat van de Unie wordt gelijkgesteld met de indiening van dat stuk bij de rechterlijke instantie”.

9. Artikel 3, punt 13, van de postwet bepaalt dat de „aangewezen aanbieder” de aanbieder van postdiensten is die „verplicht” is tot het verrichten van universele postdiensten. Daarentegen zijn de andere aanbieders „bevoegd” (maar niet „verplicht”) tot het verrichten van postdiensten in de door hen gekozen sector.

10. Krachtens een besluit van de Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (voorzitter van de dienst elektronische communicatie) van 30 juni 2015 is Poczta Polska S.A. gedurende tien jaar de aangewezen aanbieder voor het verrichten van de universele postdienst.

## II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

11. Mariusz Pawlak, werkzaam in de landbouw, had een arbeidsongeval waarvoor hij schadevergoeding vroeg aan de Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (socialezekerheidsfonds voor de landbouw; hierna: „KRUS”). Aangezien hij het niet eens was met het besluit van de voorzitter van de KRUS, stelde hij daartegen beroep in bij de Sąd Rejonowy w Poznan-Grundwald (rechter in eerste aanleg Poznan-Grundwald, Polen), die het beroep van verzoeker gegrond verklaarde.

<sup>5</sup> Dz.U. nr. 43, volgnr. 296, zoals gewijzigd (Dz.U. 2016, volgnr. 1822) (hierna: „kpc”). Volgens de verwijzingsbeslissing is de huidige versie van artikel 165, lid 2, kpc overeenkomstig artikel 1, punt 1, van de ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego [wet van 13 juni 2013 tot wijziging van de wet – wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Dz.U. 2013., volgnr. 880)] van kracht sinds 17 augustus 2013. De verwijzing in deze bepaling naar de „aangewezen aanbieder” werd op 1 januari 2013 ingevoerd overeenkomstig de ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (postwet van 23 november 2012; Dz.U. 2012, volgnr. 1529; hierna: „postwet”).

12. De voorzitter van de KRUS stelde tegen de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep in bij de Sąd Okregowy w Poznaniu (rechter in tweede aanleg Poznań, Polen), maar die rechter verklaarde het hoger beroep niet-ontvankelijk wegens tardiviteit, aangezien het desbetreffende beroepschrift bij die rechter was ingekomen op 22 juni 2016, terwijl de termijn op 20 juni 2016 was verstreken.

13. De rechter in tweede aanleg oordeelde dat de poststempel van de postzending die was afgegeven bij een andere aanbieder (In Post S.A.) dan de aangewezen aanbieder, weliswaar als datum 20 juni 2016 vermeldde, namelijk de laatste dag van de beroepstermijn, maar dat die omstandigheid irrelevant was. Krachtens artikel 165, lid 2, kpc wordt alleen de indiening van een processtuk via de aangewezen aanbieder – zelfs wanneer dit per gewone post gebeurt – gelijkgesteld met de indiening van dat stuk bij de rechterlijke instantie.

14. De voorzitter van de KRUS stelde bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) cassatieberoep in tegen de beslissing van de rechter in tweede aanleg. Hij voerde met name schending van artikel 165, lid 2, kpc aan, gelet op het feit dat zijn processtuk binnen de gestelde termijn was ingediend, aangezien de afgifte op het postkantoor van een andere dan de aangewezen aanbieder van postdiensten geldig is.

15. De Sąd Najwyższy in *gewone* samenstelling heeft vastgesteld dat zijn rechtspraak over artikel 165, lid 2, kpc niet eenduidig is en twijfels doet rijzen, met name over de verenigbaarheid van die bepaling met het Unierecht. Derhalve legde hij de rechtsvraag voor aan het oordeel van zijn *uitgebreide* kamer, die heeft beslist het Hof de drie prejudiciële vragen te stellen die hierna zijn vermeld.

16. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat er twee tegengestelde standpunten bestaan met betrekking tot de rechtsgevolgen van de afgifte van een processtuk op een Pools postkantoor van een andere dan de aangewezen aanbieder van postdiensten: a) een meerderheidsstandpunt, dat inhoudt dat een stuk dat onder die omstandigheden is afgegeven en door de rechterlijke instantie wordt ontvangen na het verstrijken van de termijn voor de verrichting van een proceshandeling, te laat is ingediend, en b) een minderheidsstandpunt, dat inhoudt dat de afgifte binnen de gestelde termijn van het stuk op een Pools postkantoor dezelfde rechtsgevolgen heeft (dit wil zeggen wordt gelijkgesteld met indiening ervan bij de rechterlijke instantie), ongeacht of het kantoor dat van de aangewezen aanbieder is of dat van om het even welke andere aanbieder van postdiensten.

17. Volgens de verwijzende rechter:

- wordt bij de eerste strekking in de rechtspraak de Unierechtelijke context niet in aanmerking genomen, aangezien de werkingssfeer van richtlijn 97/67 aldus wordt uitgelegd dat de regeling met betrekking tot artikel 165, lid 2, kpc er niet binnen valt.<sup>6</sup>
- staat de tweede (minderheids)strekking daarentegen een uitlegging in overeenstemming met het Unierecht voor, hoewel de betreffende beslissingen<sup>7</sup> geen duidelijke argumenten bevatten over de werkingssfeer van artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67, noch over de wijze waarop de toepassing van artikel 165, lid 2, kpc in overeenstemming moet worden gebracht met het Unierecht.

6 Volgens de verwijzingsbeslissing stemt de rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) over artikel 83, lid 3, van de ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst (wet van 30 augustus 2002 – wetboek van bestuursprocesrecht, geconsolideerde versie, Dz.U. 2016, volgnr. 718, zoals gewijzigd), met een soortgelijke inhoud als artikel 165, lid 2, kpc, overeen met de heersende civiele rechtspraak. Als voorbeeld wordt de beslissing van 19 oktober 2015 (I OPS 1/15) aangehaald, die niettemin een afwijkende opvatting bevatte die pleitte voor het in aanmerking nemen van het Unierecht.

7 In de beslissingen van 23 oktober 2015 (V CZ 40/15), 17 maart 2016 (V CZ 7/16) en 6 juli 2016 (II PZ 14/16) is geoordeeld dat de nationale bepaling in strijd was met artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67, aangezien zij een bevoordeling handhaaft die de aangewezen aanbieder verzekert van extra inkomsten. In een andere beslissing, van 16 november 2016 (III PZP 5/16), is opgemerkt dat er ernstige twijfel bestond over de verenigbaarheid van die bepaling met het Unierecht en werd erop gewezen dat wetgevend optreden geboden was.

18. Gelet op deze twijfel heeft de Sąd Najwyższy het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 7, lid 1, eerste volzin, juncto artikel 8 van richtlijn 97/67/EG [...] aldus worden uitgelegd dat een regel van nationaal procesrecht zoals de regeling in artikel 165, lid 2, [kpc] een bijzonder recht is, omdat volgens deze regeling alleen de afgifte van een processtuk op een nationaal postkantoor van een aangewezen aanbieder, dus van een aanbieder die verplicht is tot het verrichten van universele diensten, gelijk moet worden gesteld met de indiening van dit stuk bij de rechterlijke instantie, maar niet de afgifte van een processtuk op een nationaal postkantoor van een andere aanbieder van universele postdiensten, die geen aangewezen aanbieder is?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67/EG juncto artikel 4, lid 3, VEU aldus worden uitgelegd dat voordelen die voor een aangewezen aanbieder voortvloeien uit het feit dat hem in strijd met artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67/EG een bijzonder recht is toegekend, ook moeten worden gegund aan de overige aanbieders van postdiensten, met het gevolg dat de afgifte van een processtuk op een nationaal postkantoor van een andere aanbieder van universele postdiensten die geen aangewezen aanbieder is, gelijk moet worden gesteld met de indiening van dit stuk bij de rechterlijke instantie, en wel op grond van beginselen die overeenkomen met de beginselen uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 juni 2007 in de gevoegde zaken C-231/06–C-233/06, Jonkman (EU:C:2007:373)?
- 3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67/EG juncto artikel 4, lid 3, VEU aldus worden uitgelegd dat een procespartij die emanatie van een lidstaat is, zich kan beroepen op de onverenigbaarheid van een nationale bepaling als artikel 165, lid 2, [kpc] met artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67/EG?”

### III. Procedure bij het Hof

19. De verwijzingsbeslissing is ter griffie van het Hof ingekomen op 18 september 2017.

20. De Poolse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en hun vertegenwoordigers hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 18 september 2018.

### IV. Juridische analyse

#### A. Eerste prejudiciële vraag: uitlegging van artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67

##### 1. Opmerkingen van partijen

21. De Poolse regering is van mening dat een bepaling als artikel 165, lid 2, kpc niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 97/67 valt, maar betrekking heeft op regels van het procesrecht, die deze richtlijn niet beoogt te harmoniseren.

22. Zij meent in dat verband dat richtlijn 97/67 is vastgesteld op basis van artikel 95 van het EG-Verdrag, dat de interne markt tot doel heeft. De harmonisering van regels van het procesrecht zou daarentegen als rechtsgrondslag artikel 81 VWEU moeten hebben gehad. Verder worden in artikel 1 van richtlijn 97/67, dat betrekking heeft op het toepassingsgebied, alle gebieden opgesomd die door deze richtlijn worden geharmoniseerd. Het gebied inzake de burgerlijke rechtsvordering maakt

daarvan geen deel uit.<sup>8</sup>

23. Zij erkent weliswaar dat de nationale regel gevolgen kan hebben voor het economische kader waarbinnen de aanbieders van postdiensten activiteiten verrichten, maar ook dergelijke gevolgen zouden niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 97/67 vallen. Artikel 7, lid 1, ervan zou dat bevestigen, aangezien het verbiedt bijzondere rechten „voor het vestigen of aanbieden van postdiensten” te verlenen of te handhaven. Het tegendeel zou verrassend zijn, aangezien zelfs verordening (EG) nr. 1393/2007<sup>9</sup> de gevolgen van de indiening van processtukken niet heeft geregeld.<sup>10</sup>

24. Subsidiair wijst de Poolse regering erop dat in ieder geval artikel 165, lid 2, kpc geen „bijzonder recht” verleent in de zin van artikel 7, lid 1, en artikel 8 van richtlijn 97/67, een begrip dat moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 4, lid 2. Zij benadrukt het verschil tussen de situatie van de aanbieder van de universele dienst en die van de andere aanbieders, dat zowel uit de aard van hun verplichtingen als uit de financieringsvorm ervan blijkt. Dat ingevolge het mandaat van openbare dienst bepaalde rechten aan de aangewezen aanbieder worden toegekend, betekent niet dat het steeds bijzondere rechten betreft.

25. Volgens de Poolse regering is in casu de rechtspraak van het Hof, onder meer het arrest SOA Nazionale Costruttori<sup>11</sup>, irrelevant, aangezien artikel 8 van richtlijn 97/67 uitsluit dat de diensten inzake aangetekende zendingen een bijzonder recht vormen. Het betreft derhalve een recht dat verbonden is aan de levering van de universele dienst.

26. Zij voert ook aan dat de Commissie de litigieuze nationale bepaling reeds heeft gevalideerd naar aanleiding van een onderzoek naar mogelijke staatssteun in verband met de compensatie aan Poczta Polska voor het leveren van de universele dienst in de jaren 2013-2015.<sup>12</sup>

27. De Commissie wijst er met betrekking tot de „bijzondere rechten” op, dat het bestaan ervan volgens de rechtspraak afhankelijk is van a) een handeling van de staat; b) de toekenning van een voordeel aan een of meer ondernemingen, en c) de aanmerkelijke ongunstige beïnvloeding van de mogelijkheden van andere marktdeelnemers om onder gelijkwaardige omstandigheden hun economische activiteit uit te oefenen.<sup>13</sup> Zij pleit ervoor rekening te houden met die factoren en is van mening dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67 betrekking heeft op alle rechtshandelingen die dergelijke voordelen toekennen. Ook herinnert zij eraan dat die bepaling een ingrijpende wijziging in de postsector inhoudt, aangezien zij de laatste stap in de openstelling van de markt voor postdiensten vormt door alle bestaande bijzondere rechten en andere belemmeringen voor het vrij verrichten van dergelijke diensten op te heffen.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Punten 10 en 11 van haar schriftelijke opmerkingen.

<sup>9</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken („de betekening en de kennisgeving van stukken”), en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad (PB 2007, L 324, blz. 79).

<sup>10</sup> Punten 16-18 van haar schriftelijke opmerkingen.

<sup>11</sup> Arrest van 12 december 2013 (C-327/12, EU:C:2013:827).

<sup>12</sup> Besluit C(2015) 8236 van de Commissie van 26 november 2015: Staatssteunregeling SA.38869 (2014/N) – Polen „Aan Poczta Polska toegekende compensatie voor de nettokosten van de in de jaren 2013-2015 aangegane universeledienstverplichting” (hierna: „besluit van 2015”), met name punten 53 en 72. Tegen het besluit van 2015 is thans beroep ingesteld bij het Gerecht (zaken T-282/16 en T-283/16).

<sup>13</sup> Zij vermeldt het arrest van 12 december 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punt 42), en de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in die zaak (EU:C:2013:530, punten 32 en 33), en de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Ambulanz Glöckner (C-475/99 P, EU/C/2001:284, punt 86).

<sup>14</sup> Zij verwijst naar het arrest van 16 november 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 20), en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak (EU:C:2016:168, punt 42).

28. Volgens de Commissie beïnvloeden de kenmerken van artikel 165, lid 2, kpc de activiteit bestaande in de diensten voor de bezorging van processtukken aan de nationale rechterlijke instanties dan ook aanzienlijk, hetgeen gevolgen heeft voor de voorwaarden waaronder de andere aanbieders van postdiensten die diensten verrichten.

29. De Commissie is het eens met de verwijzende rechter dat artikel 8 van richtlijn 97/67 niet toestaat dat de verzending van processtukken aan slechts één aanbieder wordt voorbehouden, maar dat de lidstaten overeenkomstig deze bepaling mogen eisen dat die verzending via aangetekende zending plaatsvindt. In dat verband merkt zij op dat artikel 165, lid 2, kpc niet is beperkt tot aangetekende zendingen en dat de verwijzingsbeslissing niet vermeldt dat het is vastgesteld om redenen van openbare orde en openbare veiligheid, zoals is voorgeschreven door overweging 20 van richtlijn 97/67.

## **2. Juridische beoordeling**

### **a) „Bijzonder recht” in de zin van artikel 7, lid 1, eerste volzin**

30. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de regeling voor de indiening van processtukken, die artikel 165, lid 2, kpc voorbehoudt aan de aangewezen aanbieder, een bijzonder recht in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67 inhoudt.<sup>15</sup>

31. Artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67 bevat het duidelijke en uitdrukkelijke verbod om bijzondere of exclusieve rechten te verlenen of te handhaven voor het vestigen of aanbieden van postdiensten. Evenwel worden de uitdrukkingen „bijzondere rechten” en „exclusieve rechten” noch in die bepaling noch in een andere bepaling van de richtlijn gedefinieerd, hetgeen de uitlegging ervan bemoeilijkt.

32. Vanuit systematisch oogpunt dient echter te worden opgemerkt dat dit verbod bijna letterlijk overeenstemt met het verbod van artikel 106, lid 1, VWEU met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan dergelijke rechten zijn verleend, zij het dat het is aangepast aan de context van de postsector die richtlijn 97/67 beoogt te regelen. In feite bestaat er ook een gelijkenis met de definitie in de mededeling over de postdiensten.<sup>16</sup>

33. Wegens die overeenkomsten en omdat richtlijn 2006/111 als rechtsgrondslag artikel 106, lid 3, VWEU heeft, volgens hetwelk de Commissie waakt over de toepassing van dit artikel 106 VWEU en met het oog hierop richtlijnen tot de lidstaten kan richten, kan de definitie van bijzondere en uitsluitende rechten van artikel 2, onder f) en onder g), iii), van richtlijn 2006/111 in aanmerking worden genomen. Bovendien is Poczta Polska een bedrijf waarvan het kapitaal volledig in overheidshanden is.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> De verwijzende rechter vraagt niet of de nationale regel onder de categorie van de exclusieve rechten kan vallen.

<sup>16</sup> Mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (98/C 39/02) (PB 1998, C 39, blz. 2; hierna: „mededeling over de postdiensten”).

<sup>17</sup> Punt 3 van het besluit van 2015.

34. In werkelijkheid zijn er andere mogelijkheden om de betekenis van die uitdrukkingen te achterhalen in regelingen die verwant zijn met de regeling van richtlijn 97/67, aangezien zij betrekking hebben op de liberalisering van bepaalde sectoren.<sup>18</sup> Gelet op het transversale karakter van richtlijn 2006/111, is deze mijns inziens geschikter voor de in casu nagestreefde doeleinden. Overigens verschilt de strekking van die andere regelingen niet essentieel van die van richtlijn 2006/111.

35. Op basis van deze uitgangspunten ben ik van mening dat in casu de categorie van „exclusieve of bijzondere rechten” van artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f) en g), van richtlijn 2006/111, van toepassing is. Ik kom tot deze slotsom op grond van verschillende redenen.

36. In de eerste plaats betreft het een *bij wet toegekend voordeel*, aangezien

- het is neergelegd in een bepaling van de kpc, een wetboek met de status van formele wet.
- het de vorm heeft aangenomen van een voorrecht dat is toegekend aan de aangewezen aanbieder (Poczta Polska), waarvan de diensten de voorkeur zullen genieten van de afzenders van processtukken, precies wegens het vermoeden van de naleving van de termijn voor de verzending ervan en wegens de waarde van officieel document<sup>19</sup> die het bewijs van de afgifte heeft. De rest van de marktdeelnemers geniet dat voordeel niet.<sup>20</sup>

37. In de tweede plaats wordt het recht om processtukken te ontvangen en te verzenden met het voorrecht dat de afgifte ervan bij de aangewezen aanbieder wordt gelijkgesteld met de indiening ervan bij de rechterlijke instantie (dat is uiteindelijk waarin het voordeel bestaat), *exclusief* voorbehouden aan één enkel overheidsbedrijf.

38. In de derde plaats leidt het voordeel tot hogere inkomsten voor de aangewezen aanbieder, waarin anders ook de andere aanbieders van postdiensten zouden delen.<sup>21</sup> Derhalve wordt daardoor enige andere onderneming bemoeilijkt dezelfde activiteit<sup>22</sup> onder gelijkwaardige voorwaarden uit te oefenen. De gelijkwaardigheid verdwijnt zodra geen enkele concurrent kan waarborgen dat een processtuk dat hem op een van de laatste dagen van een wettelijk vastgestelde termijn wordt toevertrouwd (zoals gebruikelijk is), de rechterlijke instantie waarvoor het stuk is bestemd vóór de laatste dag van die termijn bereikt.

39. In de vierde plaats verloopt de verlening van het voordeel op zich niet middels aanbesteding of op soortgelijke wijze, in overeenstemming met de Unierechtelijke regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten.<sup>23</sup> Zoals de Poolse regering heeft opgemerkt, staat vast dat de selectie van de aanbieder van postdiensten die wordt aangewezen om de universele dienst te leveren, wordt

18 Te weten: in artikel 1, punt 6, onder b), van richtlijn 2002/77/EG van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PB 2002, L 249, blz. 21); artikel 1, punt 4, van richtlijn 2008/63/EG van de Commissie van 20 juni 2008 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur (PB 2008, L 162, blz. 20), en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243).

19 Dat wordt door de Poolse regering bevestigd in haar antwoord op het verzoek van het Hof tot verstrekking van informatie: „overeenkomstig artikel 17 van de [postwet] heeft het door een postkantoor van de aangewezen aanbieder uitgereikt bewijs van de afgifte van een aangetekende zending [...], de waarde van officieel document”.

20 Zie punt 53 van het besluit van 2015: „Granting official power only to confirmations issued by the USP is not only intended to guarantee certainty of postal operations in terms of registered letters, but also means that a delivery made within a legally prescribed time limit may affect the recipient’s legal situation. The indirect benefits on account of the official power of postal stamp become apparent when the sender of a registered item chooses the services of PP because of this aspect, while (s)he would choose another operator if all operators had this right. The benefit is estimated on the basis of market research for individual and institutional clients [...]”.

21 Het besluit van 2015 (punt 72) raamde die inkomsten op x miljoen euro, waarbij het cijfer in de gepubliceerde versie om redenen van vertrouwelijkheid is weggelaten.

22 Ik laat het aspect „binnen hetzelfde geografische gebied” buiten beschouwing, dat hier niet relevant is aangezien het voordeel betrekking heeft op het volledige nationale grondgebied.

23 Richtlijn 2014/25.



uitgevoerd door middel van een aanbesteding onder de bedrijven in de sector<sup>24</sup>, overeenkomstig nationale regels die de beginselen van objectiviteit, evenredigheid, non-discriminatie en transparantie in acht nemen. Uit haar schriftelijk antwoord op een vraag van het Hof kan echter worden afgeleid dat noch de selectiecriteria noch de gunningscriteria verwijzen naar de betrouwbaarheid van de zendingen per aangetekende post, afgezien van de verplichting om de afzender een bevestiging van de postzending te overhandigen<sup>25</sup>, een criterium dat in de processtukken niet wordt genoemd.

40. Het litigieuze voordeel is dus niet inherent aan de gunning van de universele dienst, maar treedt in werking op basis van artikel 165, lid 2, kpc zodra de aangewezen aanbieder is aangesteld.

41. In het kader van wat ik hierna over de toepassing van artikel 8 van richtlijn 97/67 zal uiteenzetten, is het voor het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag irrelevant of het aldus verleende voordeel als *exclusief* recht (ten voordele van één enkele onderneming) dan wel als *bijzonder* recht wordt beschouwd. Wat in beide gevallen van belang is, is het verband ervan met de uitzondering van artikel 8.

## ***b) Uitzondering op het verbod om bijzondere rechten te verlenen: artikel 8 van richtlijn 97/67***

### *1) Verhouding tussen de artikelen 7 en 8 van richtlijn 97/67*

42. Volgens de inleidende bewoordingen van artikel 8 van richtlijn 97/67 verhouden de beide bepalingen zich tot elkaar als beginsel/uitzondering. Het zinsdeel „[a]rtikel 7 doet *geen afbreuk* [26] aan het recht van de lidstaten”<sup>27</sup> is in dit verband voldoende duidelijk.

43. Vast staat weliswaar dat het Hof gewoonlijk strikte uitlegging verlangt van bepalingen die een uitzondering bevatten<sup>28</sup>, maar een nauwkeurige analyse van de ontstaansgeschiedenis van de artikelen 7 en 8 maakt het mogelijk om geen overhaaste conclusies te trekken over de omvang van de bevoegdheid die de lidstaten op grond van artikel 8 is verleend om ter zake wet- en regelgeving vast te stellen.

### *2) Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van beide bepalingen*

44. Uit de lezing van de voorbereidende handelingen kan worden afgeleid dat de twee bepalingen zijn ontstaan in het kader van de bovengenoemde verhouding beginsel/uitzondering.<sup>29</sup> Aldus bevatte het huidige artikel 7 in het voorstel voor een richtlijn een reeks segmenten van de postmarkt die de lidstaten konden opnemen in de universele dienst en reserveren voor de aanbieder ervan (in het algemeen het ophalen, het vervoer, het sorteren en de distributie van briefpoststukken met een gewicht van minder dan 350 gram). De reservering werd gerechtvaardigd door de noodzaak om een financieel evenwichtige bedrijfsvoering van de universele dienst mogelijk te maken.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Voor zover zij voldoen aan de vereisten van artikel 71, leden 2 en 3, van de postwet.

<sup>25</sup> Volgens het schriftelijke antwoord van de Poolse regering is dit bepaald in artikel 3, lid 1, onder f), van de rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych (verordening van de minister van Bestuurszaken en Digitalisering van 25 november 2013 inzake de aanbesteding voor de selectie van de aanbieder van postdiensten die wordt aangewezen om de universele dienst te leveren (Dz.U. 2013, volgnr. 1466; MAiC-verordening).

<sup>26</sup> Cursivering van mij.

<sup>27</sup> De formulering ervan is bijna identiek in andere officiële talen: „ne portent pas atteinte au droit des États membres” in het Frans; „shall be without prejudice to Member States’ right to” in het Engels; „lasciano impregiudicato il diritto degli Stati membri” in het Italiaans; „Artikel 7 berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten” in het Duits, en „O artigo 7.º não prejudica o direito de os Estados-membros” in het Portugees.

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld arrest van 3 september 2014, Deckmyn en Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>29</sup> Zie de artikelen 8 en 9 – voorlopers van de huidige artikelen 7 en 8 – van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap en voor de verbetering van de kwaliteit van de dienst [COM(95) 227 def.; PB 1995, C 322, blz. 22], blz. 27 en 28.

<sup>30</sup> Overweging 15 van het voorstel voor een richtlijn.

45. Die ideeën zijn zonder noemenswaardige wijzigingen in de definitieve tekst van artikel 7 en van overweging 16 van de oorspronkelijke versie van richtlijn 97/67 opgenomen. In overweging 19 ervan werd bovendien duidelijk verklaard dat in het kader van de geleidelijke liberalisering van de postmarkt de bepalingen inzake de voorbehouden sectoren uiterlijk op 1 januari 2000 moesten worden herzien, zodat aan de leveranciers van de universele dienst (destijds de gevestigde exploitanten van de lidstaten) voldoende tijd werd gegeven om zich aan te passen.

46. Wat artikel 8 betreft, blijkt uit de ontstaansgeschiedenis ervan dat het voorstel voor een richtlijn alleen voorzag in de mogelijkheid voor de lidstaten om een of meerdere lichamen *aan te wijzen* die het recht hebben om brievenbussen op de openbare weg te plaatsen en postzegels uit te geven.<sup>31</sup>

47. Op grond van amendement nr. 41 van het Europees Parlement hebben de aangewezen lichamen het recht om „aangetekende stukken te vervoeren”, naast de rechten inzake brievenbussen en postzegels.<sup>32</sup> De Commissie wees die correctie weliswaar af op grond dat „er [tevens] geen redenen [zijn] om de concurrentie op het gebied van de aangetekende zendingen buiten de prijs- en gewichtsgrenzen van het gereserveerde gebied te beperken”<sup>33</sup>, maar de Raad nam de bewoordingen van het amendement opnieuw op met toevoeging van de zinsnede „in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures”<sup>34</sup>, die uiteindelijk in de formulering van artikel 8 is opgenomen. Aldus werd de mogelijkheid om de aanbieders van dergelijke diensten aan te wijzen verruimd, waarbij de lidstaten het recht werd toegekend, *die diensten te organiseren*.

48. Richtlijn 2008/6 maakte een einde aan de voorbehouden sectoren van artikel 7 van richtlijn 97/67: met het oog op de ontwikkeling van de postmarkt, diende een dergelijk voorbehoud niet te worden beschouwd als de voorkeursoplossing voor de financiering van de universele dienst.<sup>35</sup> Artikel 1, punt 8, van richtlijn 2008/6 voerde de huidige formulering van artikel 7 in, met het verbod om bijzondere of exclusieve rechten te verlenen of te handhaven en de verschillende manieren om de universele dienst te financieren, waardoor de postsector van de Unie ingrijpend is gewijzigd.<sup>36</sup>

49. Die wijzigingen hebben echter geen invloed gehad op de formulering van artikel 8, dat onveranderd bleef. De bepaling geeft derhalve een scheidingslijn weer ten aanzien van het verbod van artikel 7 om bijzondere en exclusieve rechten te verlenen. Thans moet worden nagegaan wat de draagwijdte van de uitzondering is.

### 3) Draagwijdte van de uitzondering van artikel 8

50. Het gaat er met name om na te gaan wat de betekenis is van het aan de lidstaten toegekende recht om de verzending van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke procedures te organiseren. De Commissie en de verwijzende rechter zijn van mening dat artikel 8 van richtlijn 97/67 de lidstaten niet toestaat de verzending van processtukken aan één enkele aanbieder voor te behouden, maar hun alleen het recht geeft om te eisen dat dat die stukken worden verzonden door middel van aangetekende zendingen.

31 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap en voor de verbetering van de kwaliteit van de dienst [COM(95) 227 def., blz. 28 (destijds artikel 9)].

32 Wetgevingsresolutie houdende advies van het Europees Parlement inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap en voor de verbetering van de kwaliteit van de dienst [COM(95) 227] (PB 1996, C 152, blz. 20).

33 Wijziging van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de gemeenschappelijke binnenmarkt van postdiensten en voor de verbetering van de kwaliteit van de dienst [COM(96) 412 def.] (PB 1996, C 300, blz. 4).

34 Gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 25/97, door de Raad vastgesteld op 29 april 1997 met het oog op de aanneming van richtlijn 97/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1997, C 188, blz. 9), blz. 23.

35 Zie overweging 11 van richtlijn 2008/6.

36 Zoals advocaat-generaal Mengozzi terecht opmerkt in zijn conclusie in de zaak DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, punt 42).

51. Die redenering deel ik niet. Ik ben het eerder eens met de Poolse regering dat aangetekende zendingen deel uitmaken van de minimale prestaties die op grond van artikel 3, lid 4, derde streepje, van richtlijn 97/67 tot de universele dienst behoren. Artikel 4, lid 2, van die richtlijn staat toe dat één onderneming als aanbieder van de universele dienst wordt aangewezen. Bovendien staat niets eraan in de weg dat het nationale recht, met toepassing van artikel 8 van richtlijn 97/67, de bijzondere regeling voor aangetekende zendingen die bestemd zijn voor rechterlijke instanties zo *organiseert* dat de universeledienstverlener ermee wordt belast.

52. Wat de betekenis van de uitdrukking „verzending van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke [...] procedures” betreft, leid ik uit de opmerkingen van de Commissie af dat zij het standpunt dat zij heeft uitgedrukt in de mededeling over de postdiensten, thans niet meer verdedigt.<sup>37</sup> In die mededeling leek zij de reikwijdte van de vrijstelling van het vrij verrichten van diensten van artikel 56 VWEU, gelezen in samenhang met de artikelen 51 en 62 VWEU, te beperken tot de juridische kennisgevingen als uitdrukking van de uitoefening van het openbaar gezag. Een dergelijke uitlegging toepassen in het kader van richtlijn 97/67 zou te restrictief zijn geweest, aangezien artikel 8 ervan geen onderscheid maakt tussen een door een particulier verzonden processtuk en een kennisgeving door rechterlijke instanties.

53. Zoals de Commissie opmerkt, bestaat het probleem van het onderhavige geding erin, dat artikel 165, lid 2, kpc niet uitsluitend melding maakt van aangetekende zendingen, wat erop wijst dat het voordeel zich uitstrekt tot alle zendingen (te weten ook de niet-aangetekende zendingen) die middels de aangewezen aanbieder worden verzonden, in strijd met artikel 8 van richtlijn 97/67.

54. Dat artikel 165, lid 2, kpc niet is beperkt tot aangetekende zendingen (het vermeldt deze niet uitdrukkelijk) betekent niet dat het deze niet omvat. Integendeel, het algemene karakter van de formulering van die bepaling, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende modaliteiten, betekent dat zij op al die modaliteiten van toepassing is, ook op aangetekende zendingen.

55. Ik ben derhalve van mening dat bij de analyse van de toepasselijkheid van de uitzondering van artikel 8 van richtlijn 97/67 drie varianten moeten worden onderscheiden, naargelang zij van toepassing is: a) op gewone post; b) op aangetekende zendingen, en c) op aangetekende zendingen die het aanvullende voordeel van artikel 165, lid 2, kpc genieten.

56. Wat de eerste variant betreft, is de uitbreiding van de reikwijdte van het exclusieve voordeel tot de verzending van *gewone* (dit wil zeggen niet-aangetekende) zendingen die zijn bestemd voor een rechterlijke instantie en die worden afgegeven op kantoren van de aangewezen aanbieder, in strijd met de doelstelling van richtlijn 97/67. Zoals ik reeds heb gezegd, beoogde die richtlijn eerst een geleidelijke liberalisering (overweging 8) en later de volledige voltooiing van de interne markt.<sup>38</sup>

57. Precies met het oog daarop beperkte richtlijn 97/67 de diensten die de lidstaten vrij kunnen regelen, zonder de restricties van artikel 7, tot de diensten die uitputtend in artikel 8 zijn vermeld, zonder de mogelijkheid om er andere diensten aan toe te voegen. Die diensten omvatten onder meer de verzending van aangetekende zendingen voor gerechtelijke procedures, maar niet de verzending van gewone zendingen.

58. Indien met betrekking tot laatstgenoemde (gewone) zendingen aan de aangewezen aanbieder in Polen hetzelfde voordeel zou worden verleend als het voordeel dat hij reeds geniet met betrekking tot aangetekende zendingen, zou hem een exclusief recht worden toegekend dat in strijd is met het doel van richtlijn 97/67.

<sup>37</sup> Mededeling over de postdiensten, punt 5.2.

<sup>38</sup> Volgens de overwegingen 11 tot en met 13 van richtlijn 2008/6.

59. Wat de tweede variant betreft, welke betrekking heeft op aangetekende zendingen van stukken aan rechterlijke instanties, is de speelruimte die aan de lidstaten wordt verleend om de regeling ervan te organiseren (waarbij zij eventueel aan de mededinging worden onttrokken en aan één enkele onderneming worden toegewezen) gerechtvaardigd om „redenen van openbare orde en openbare veiligheid”, zoals uitdrukkelijk wordt vermeld in overweging 20 van richtlijn 97/67. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat procestermijnen van openbare orde zijn en dat partijen noch de rechter er vrij over kunnen beschikken, aangezien zij zijn gesteld om een goede rechtsbedeling en de duidelijkheid en zekerheid van de rechtssituaties te verzekeren.<sup>39</sup>

60. In dat verband zij eraan herinnerd dat in artikel 2, punt 9, van richtlijn 97/67 een aangetekende zending wordt omschreven als een „dienst die bestaat in de garantie op forfaitaire basis tegen de risico's van verlies, diefstal of beschadiging, waarbij de afzender, in voorkomend geval op zijn verzoek, een bewijs ontvangt van de afgifte of de bestelling van de postzending aan de geadresseerde”. Het spreekt voor zich dat aangetekende zendingen wegens de kenmerken ervan, in gerechtelijke procedures aan die behoeften voldoen en in die mate bijdragen tot een goede rechtsbedeling. De vereisten van kwaliteit en veiligheid van aangetekende zendingen in de zin van richtlijn 97/67 en de onbetwiste bewijskracht ervan, rechtvaardigen dat zij worden opgenomen in de universele dienst en dat er bepaalde procedurele gevolgen aan worden toegekend, die deze onderscheiden van gewone zendingen.<sup>40</sup>

61. Wanneer een nationale regel uitsluitend processtukken die per *aangetekende* zending zijn verzonden via de *aanbieder die is aangewezen om de universele dienst te leveren*, aanvaardt als ingediend binnen de gestelde termijn, valt hij onder de uitzondering van artikel 8 van richtlijn 97/67. De vrijheid van de lidstaat om die dienst wettelijk te organiseren, omvat de vrijheid om die dienst exclusief toe te wijzen aan de universeledienstverlener.

62. Ten slotte moet nog de derde variant worden onderzocht, te weten wanneer aangetekende zendingen van processtukken die zijn bestemd voor rechterlijke instanties via andere aanbieders dan de aangewezen aanbieder worden toegestaan, maar er niet het procedurele voordeel van artikel 165, lid 2, kpc aan wordt toegekend.<sup>41</sup> In dat verband rijst twijfel of artikel 8 van richtlijn 97/67 deze ongelijke behandeling toestaat.

63. Op het eerste gezicht zou kunnen worden aangenomen dat er geen redenen zijn die een dergelijke discriminatie rechtvaardigen, aangezien de prestaties van de aanbieders uit economisch oogpunt wellicht geen grote verschillen in kwaliteit en betrouwbaarheid vertonen.

64. Ik ben echter van mening dat een lidstaat de regeling van de ontvangst van aangetekende zendingen die zijn bestemd voor rechterlijke instanties aldus mag organiseren dat hij slechts aan één aanbieder (bijvoorbeeld diegene met de grootste territoriale spreiding of met de grootste waarborgen) het betrokken procedurele gevolg toekent, dat erin bestaat dat de door die aanbieder verzonden stukken worden geacht op diezelfde datum te zijn ingediend bij die rechterlijke instanties.

<sup>39</sup> Arrest van 8 november 2012, *Evropaiki Dynamiki/Commissie* (C-469/11 P, EU:C:2012:705, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hoewel het betrekking heeft op termijnen in het kader van de beroepsprocedures van het Unierecht, kan deze redenering mijns inziens worden toegepast op de nationale rechtsstelsels, waarvan de nationale tradities in dat verband ongetwijfeld als inspiratiebron hebben gediend.

<sup>40</sup> Gewone postzendingen bieden niet dezelfde waarborgen (onder meer de waarborg met betrekking tot de datum waarop zij bij de aanbieder zijn afgegeven) als aangetekende zendingen, waarvan de bewijzen van afgifte de waarde hebben van officieel document. Zij kunnen dus niet voldoen aan de vereisten van openbare orde met betrekking tot gerechtelijke procedures.

<sup>41</sup> Ter terechtzitting heeft de Poolse regering bevestigd dat die aanbieders ook aangetekende zendingen mogen verzenden, maar zonder het voordeel van artikel 165, lid 2, kpc te genieten.

65. Die beperking is gerechtvaardigd op grond van de rechtszekerheid en valt onder de beoordelings- en organisatiebevoegdheid van de postdiensten die in artikel 8 van richtlijn 97/67 aan de lidstaten precies met betrekking tot aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke procedures wordt toegekend. In dat verband kan de aanwijzing van een aanbieder die verplicht is de universele dienst te verlenen „waarbij [...] rekening wordt gehouden met de belangrijke rol die deze vervult bij de sociale en territoriale samenhang”<sup>42</sup>, als een lidstaat binnen de genoemde beoordelingsbevoegdheid daartoe beslist, worden gekoppeld aan de grootste zekerheid van het verkeer van processtukken.

66. Samengevat geef ik in overweging de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat artikel 7, lid 1, en artikel 8 van richtlijn 97/67 een lidstaat toestaan de verzending van zendingen in de loop van gerechtelijke procedures zo te organiseren dat hij alleen de afgifte van aangetekende zendingen op de kantoren van de aanbieder die is aangewezen om de universele dienst te verlenen, gelijkstelt met de indiening ervan bij de rechterlijke instanties.

## **B. Tweede prejudiciële vraag: gevolgen van een eventuele onverenigbaarheid van de nationale regeling met richtlijn 97/67**

### ***1. Opmerkingen van partijen***

67. De Poolse regering heeft geen opmerkingen ingediend met betrekking tot deze vraag.

68. De Commissie stelt voor een onderscheid te maken tussen de verplichtingen van de nationale wetgever om de inbreuk op het Unierecht te verhelpen en die van de verwijzende rechter om de doeltreffendheid van artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67 te waarborgen.

69. De nationale wetgever zou over een ruimere beoordelingsbevoegdheid beschikken om de gevolgen van de inbreuk teniet te doen, met het oog waarop hij: a) het voordeel van de aangewezen aanbieder kan uitbreiden tot de andere aanbieders; b) de litigieuze bepaling kan intrekken, en c) een andere oplossing kan kiezen die rekening houdt met de gelijke behandeling van de aanbieders.

70. Wat de verwijzende rechter betreft, leidt de Commissie uit de rechtspraak over de verplichting om de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen<sup>43</sup> af dat het de taak is van die rechter om de gevolgen te trekken uit de schending van het Unierecht.<sup>44</sup>

71. Volgens de Commissie moet het recht om de betrokken dienst onder dezelfde omstandigheden te leveren worden uitgebreid tot elke aanbieder die problemen heeft om toegang tot de markt te krijgen.<sup>45</sup> Aangezien er in casu geen sprake is van een aanbieder met dergelijke problemen, dienen ook de algemene rechtsbeginselen in acht te worden genomen, met name het rechtszekerheidsbeginsel met betrekking tot termijnen.

<sup>42</sup> Artikel 4, lid 2, van richtlijn 97/67, in de door richtlijn 2008/6 gewijzigde versie.

<sup>43</sup> Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punt 16).

<sup>44</sup> Zie arrest van 10 april 2008, Marks & Spencer (C-309/06, EU:C:2008:211, punt 61).

<sup>45</sup> Zij verwijst naar de arresten van 10 december 1991, *Merici convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, punt 23), en 19 mei 1993, *Corbeau* (C-320/91, EU:C:1993:198, punten 16-19).

## 2. Juridische beoordeling

72. De verwijzende rechter wenst uiteindelijk te vernemen of het voordeel dat de aangewezen aanbieder geniet en dat in strijd met artikel 7, lid 1, van richtlijn 97/67 is toegekend, moet worden uitgebreid tot de andere aanbieders van postdiensten om de discriminatie van laatstgenoemden te vermijden.<sup>46</sup> Ik meen echter dat de vraag aldus moet worden opgevat dat dient te worden nagegaan of richtlijn 97/67 in de weg staat aan de huidige toepassing van artikel 165, lid 2, kpc, die gewone postzendingen die via de aangewezen aanbieder worden verzonden, omvat.

73. Ik heb er in mijn bovenstaande analyse immers op gewezen dat de nationale regeling onder de uitzondering van artikel 8 van richtlijn 97/67 valt voor aangetekende zendingen die via Poczta Polska naar rechterlijke instanties worden verzonden, maar niet voor gewone zendingen.

74. Uit die premisse volgen twee vaststellingen: a) dat er geen conforme uitlegging van artikel 165, lid 2, kpc is vereist met betrekking tot processtukken die door middel van aangetekende zendingen worden verzonden, aangezien de nationale regeling voldoet aan de vereisten van richtlijn 97/67, en b) dat de betrokken bepaling aan de aangewezen aanbieder een voordeel zou toekennen dat in strijd is met richtlijn 97/67, indien zij aldus wordt uitgelegd dat zij aan die aanbieder het *exclusieve recht* verleent om *gewone* postzendingen in ontvangst te nemen die zijn bestemd voor rechterlijke instanties, waarvan de afgifte wordt gelijkgesteld met de indiening ervan bij die instanties. Daarom dient alleen dit tweede aspect te worden geanalyseerd om de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

75. Zonder dat ik mij in de plaats wil stellen van de Sąd Najwyższy bij zijn uitlegging van het nationale recht, waarvoor alleen hij bevoegd is, ben ik van mening dat niets zich verzet tegen een lezing van artikel 165, lid 2, kpc die in overeenstemming is met artikel 8 van richtlijn 97/67.<sup>47</sup> Daartoe volstaat het aan te nemen dat de bewoordingen „afgifte van een processtuk op het postkantoor [van de aangewezen aanbieder]” zich beperken tot de gevallen waarin wordt gebruikgemaakt van aangetekende zendingen en niet van gewone zendingen, aangezien dat het enige systeem is dat, precies omdat het de frankeerdatum *officieel* waarborgt, de rechtszekerheid biedt die de regels inzake burgerlijke rechtsvordering verlangen.<sup>48</sup>

76. Indien die uitlegging wordt aanvaard, zou de aangewezen aanbieder op gelijke voet staan met de overige aanbieders van postdiensten wat de gewone zendingen betreft die zijn gericht tot rechterlijke instanties. Verder kan echter niet worden gegaan, aangezien richtlijn 97/67 geen betrekking heeft op het procedurele kader en het krachtens het beginsel van de procedurele autonomie aan de lidstaten is te beslissen hoe de ontvangst van de stukken die voor hun rechterlijke instanties zijn bestemd, wordt georganiseerd. Bij gebreke van andere specifieke Unieregels ter zake staat het aan de nationale wetgever of de nationale rechterlijke instanties om respectievelijk regels vast te stellen of de bestaande regels uit te leggen, rekening houdend met de beginselen van gelijkwaardigheid en van doeltreffendheid van het Unierecht.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Die uitbreiding steunt volgens de verwijzende rechter op „beginselen die overeenkomen met de beginselen uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 juni 2007 in de gevoegde zaken C-231/06 tot en met C-233/06, Jonkman (EU:C:2007:373)”, dit wil zeggen beginselen betreffende het verbod van discriminatie.

<sup>47</sup> In de punten 31-33 van de verwijzingsbeslissing legt de verwijzende rechter uit hoe het volgens de heersende rechtspraak niet mogelijk is „dat artikel uit te leggen in overeenstemming met het Unierecht”.

<sup>48</sup> De Poolse regering heeft in haar antwoord op de vragen van het Hof verklaard dat de postwet (artikel 17) de „waarde van officieel document” alleen toekent aan het bewijs van afgifte van aangetekende zendingen die door de aangewezen aanbieder worden verzonden en dat „het gebruik van aangetekende zendingen de gebruikelijke en gangbare wijze van verzending van processtukken via de aangewezen aanbieder is. Die vorm waarborgt (anders dan gewone zendingen) dat kan worden aangetoond dat de afzender de procestermijnen heeft nageleefd”.

<sup>49</sup> Zie arrest van 27 juni 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, punten 58 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77. Indien daarentegen de uitlegging die ik voorsta volgens het nationale recht onmogelijk is, zoals de verwijzende rechter meent, en de Poolse wetgever de formulering van artikel 165, lid 2, kpc niet corrigeert, zouden de rechterlijke instanties op grond van vaste rechtspraak verplicht kunnen zijn<sup>50</sup> het met het Unierecht strijdige gedeelte van de nationale regel buiten toepassing te laten. Ik herhaal dat de niet-toepassing van de betrokken regel slechts betrekking zou hebben op het exclusieve recht dat aan de aangewezen aanbieder is toegekend wat de gelijkwaardigheid van de indiening betreft (op het postkantoor of bij de rechterlijke instantie) van de gewone zendingen die zijn bestemd voor rechterlijke instanties.

78. Vooraleer een verwijzende rechter in een geding als het onderhavige de nationale regel die in strijd is met een bepaling van richtlijn 97/67 buiten toepassing kan laten, nadat hij heeft vastgesteld dat het onmogelijk is deze uit te leggen in overeenstemming met het Unierecht, moeten twee voorwaarden zijn vervuld: a) die bepaling moet rechtstreekse werking kunnen hebben (waarnaar de verwijzende rechter in zijn tweede prejudiciële vraag verwijst), en b) een particulier moet zich daarop beroepen tegenover de staat die de betrokken nationale regel heeft vastgesteld (wat het voorwerp is van de derde prejudiciële vraag).

79. In de rechtspraak wordt rechtstreekse werking toegekend aan de bepalingen van een richtlijn wanneer zij inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. In dat geval kunnen particulieren zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan.<sup>51</sup>

80. In dit verband zou, ten minste uit theoretisch oogpunt, kunnen worden aangenomen dat een bepaling als artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67, voor zover zij een verbod bevat om exclusieve of bijzondere rechten te verlenen of te handhaven, lijkt te voldoen aan de vereisten van nauwkeurigheid en onvoorwaardelijkheid. Dat verbod behoeft op zich geen verdere uitwerking door bijvoorbeeld de nationale wetgever.

81. Gelet daarop en krachtens vaste rechtspraak<sup>52</sup> zou de verwijzende rechter als orgaan van een lidstaat verplicht zijn om de door de Unieregels aan particulieren toegekende rechten te beschermen door de met richtlijn 97/67 strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten.

82. De gedeeltelijke niet-toepassing van artikel 165, lid 2, kpc zou ertoe leiden dat gewone zendingen van processtukken die aan Poczta Polska worden toevertrouwd, dezelfde behandeling genieten wat de berekening van de termijnen betreft als die van de andere aanbieders. Door een dergelijke niet-toepassing van de litigieuze nationale regel wordt de door de verwijzende rechter genoemde gelijkheid tussen de aanbieders van postdiensten hersteld.

### **C. Derde prejudiciële vraag: het aanvoeren van de niet-overeenstemming van de nationale regel met richtlijn 97/67 door een staatsorgaan jegens een particulier**

#### ***1. Opmerkingen van partijen***

83. De Poolse regering heeft evenmin opmerkingen gemaakt over deze vraag.

50 Arrest van 6 september 2012, Philips Electronics UK (C-18/11, EU:C:2012:532, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Arrest van 15 januari 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 31).

52 Arrest van 6 september 2012, Philips Electronics UK (C-18/11, EU:C:2012:532, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84. De Commissie herinnert eraan dat rechterlijke instanties verplicht zijn tot conforme uitlegging. Zij moeten het gehele nationale recht in beschouwing nemen en dit zoveel mogelijk in het licht van de bewoordingen en van de doelstelling van de richtlijn uitleggen om tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met het daarmee beoogde doel, wat in voorkomend geval de verplichting inhoudt hun rechtspraak te wijzigen.<sup>53</sup>

85. Een dergelijke verplichting wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan niet dienen als grondslag voor een uitlegging *contra legem*<sup>54</sup>, noch om een particulier lasten op te leggen<sup>55</sup> of hem rechten te ontnemen<sup>56</sup>. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of artikel 165, lid 2, kpc aldus moet worden opgevat dat het de gelijkheid van kansen van de aanbieders van postdiensten waarborgt.

86. Gelet op de ernstige twijfels die de verwijzende rechter heeft geuit, meent de Commissie echter dat op grond van de aangehaalde rechtspraak een overheidsinstantie zich niet kan beroepen op artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67 om te ontsnappen aan de ongunstige gevolgen van de toepassing van een procedureregule, wanneer de andere procespartij een particulier is. Dat zou neerkomen op schending van het beginsel *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, aangezien die instantie, als emanatie van de staat, voordeel zou halen uit de onjuiste omzetting.

87. Ten slotte wijst de Commissie op de mogelijkheid zowel om artikel 49 VWEU en artikel 106, lid 1, VWEU rechtstreeks toe te passen, indien de werkingssfeer van richtlijn 97/67 beperkter zou zijn dan die van de bepalingen van het primaire recht waaraan zij uitvoering geeft<sup>57</sup>, als om de incidentele gevolgen voor de particulier te aanvaarden, wat echter zou leiden tot een herziening van de rechtspraak over het gebrek aan omgekeerde verticale rechtstreekse werking.<sup>58</sup>

## 2. Juridische beoordeling

88. De (eventuele) rechtstreekse werking van artikel 7, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 97/67 wordt in casu niet aangevoerd door een particulier die zich jegens de staat wil beroepen op de door deze richtlijn toegekende rechten. Veeleer is het tegendeel het geval, zoals in de derde prejudiciële vraag wordt uiteengezet.

89. Gelet op de inhoud van dat artikel kan het daarin opgenomen verbod hoogstens worden aangevoerd door andere *aanbieders* van postdiensten die concurrenten zijn van Poczta Polska. Daarentegen bevat het mijns inziens geen formulering waaruit kan worden afgeleid dat het een recht erkent dat voor de rechterlijke instanties rechtstreeks kan worden aangevoerd door *gebruikers* van postdiensten.

90. Maar zelfs indien dat niet het geval zou zijn, is diegene die zich tracht te beroepen op de onverenigbaarheid van de met richtlijn 97/67 strijdige regel van nationaal procesrecht geen particulier die een vordering instelt tegen de staat, maar een overheidsinstantie (de KRUS), die door de verwijzende rechter wordt aangemerkt als „emanatie van een lidstaat”. Juist die overheidsinstantie, die het cassatieberoep heeft ingesteld, zou in voorkomend geval voordeel halen uit een tekortkoming in de regelgeving die aan de staat zelf kan worden aangerekend.

53 Zij verwijst naar de arresten van 13 november 1990, *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, punt 8); 15 januari 2014, *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 38), en 19 april 2016, *DI* (C-441/14, EU:C:2016:278, punt 33).

54 Zie arresten van 15 januari 2014, *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39), en 19 april 2016, *DI* (C-441/14, EU:C:2016:278, punt 32).

55 Arrest van 26 september 1996, *Arcaro* (C-168/95, EU:C:1996:363, punt 42).

56 Arrest van 15 januari 2014, *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 36).

57 Overeenkomstig overweging 41 van richtlijn 97/67, welke richtlijn van toepassing is onverminderd de regels van het Verdrag.

58 Zij verwijst onder meer naar het arrest van 26 september 2000, *Unilever* (C-443/98; EU:C:2000:496, punt 51).



91. In dat verband kan een instantie die duidelijk een overheidsorgaan is, niet vorderen dat een nationale rechterlijke instantie haar een gunstige (en in dezelfde mate voor een particulier ongunstige) rechtspositie toekent die voortvloeit uit de onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling, die door deze rechterlijke instantie buiten toepassing zou moeten worden gelaten, met de bepalingen van een richtlijn.

## V. Conclusie

92. Gelet op een en ander geeft ik het Hof in overweging de vragen van de Sąd Najwyższy als volgt te beantwoorden:

- „1) Artikel 7, lid 1, eerste volzin, juncto artikel 8 van 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, dient in die zin te worden uitgelegd dat:
- een lidstaat de zendingen in de loop van gerechtelijke procedures aldus mag organiseren dat enkel de afgifte van aangetekende zendingen op de kantoren van de aanbieder die is aangewezen om de universele dienst te leveren, wordt gelijkgesteld met de indiening ervan bij de rechterlijke instanties.
  - het zich verzet tegen een regel van nationaal recht die als datum van geldige indiening van via gewone zending verzonden processtukken de dag van de afgifte ervan op een postkantoor van de aanbieder van de universele dienst erkent, met uitsluiting van de andere aanbieders van postdiensten.
- 2) Een overheidsinstantie die wordt aangemerkt als „emanatie van de staat” kan niet vorderen dat een nationale rechterlijke instantie haar ten nadele van een particulier een gunstige rechtspositie toekent die voortvloeit uit de onverenigbaarheid van een nationale bepaling, die door deze rechterlijke instantie buiten toepassing zou moeten worden gelaten, met de bepalingen van een richtlijn.”