Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 16. März 2016 [1]

Rechtssache C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
gegen
Post-Control-Kommission

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs, Österreich)

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Freier Dienstleistungsverkehr — Postdienste in der Europäischen Union — Regelung eines Mitgliedstaats, die alle Postdiensteanbieter zur Leistung eines Beitrags zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde des Postsektors verpflichtet“

1. Gestattet die 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 Dienstequalität [2], zuletzt [3] geändert durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 [4] (im Folgenden: Richtlinie 97/67), den Mitgliedstaaten, sämtliche Postdiensteanbieter zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde des Postsektors zu verpflichten? Diese Frage ist Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Richtlinie 2008/6*

2. Nach dem 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 „[können] Postdiensteanbieter … gehalten sein, zur Finanzierung des Universaldienstes beizutragen, wenn ein Ausgleichsfonds vorgesehen ist. Bei der Entscheidung darüber, welche Unternehmen für Beiträge zu einem Ausgleichsfonds herangezogen werden, sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob die von diesen Unternehmen angebotenen Dienstleistungen vom Standpunkt der Nutzer als Dienste, die unter den Universaldienst fallen, gelten können, da sie einen ausreichenden Grad an Austauschbarkeit mit dem Universaldienst aufweisen, wobei die Merkmale dieser Dienstleistungen, einschließlich Mehrwertaspekte, sowie ihre vorgesehene Nutzung und die Preisgestaltung zu berücksichtigen sind. Diese Dienste müssen nicht notwendigerweise alle Merkmale des Universaldienstes aufweisen, z. B. tägliche Zustellung oder vollständige Abdeckung des Hoheitsgebiets.“

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. 1998, L 15, S. 14.

3 — Vor der Richtlinie 2008/6 war die Richtlinie 97/67 auch durch die Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 (ABl. L 176, S. 21) und durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284, S. 1) geändert worden.

4 — ABl. L 52, S. 3.

3. Der 28. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 lautet: „Um sich bei der Bestimmung des Beitrags zu den Kosten der Universaldiensterbringung in einem Mitgliedstaat, der von diesen Unternehmen verlangt wird, an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu halten, sollten die Mitgliedstaaten transparente und nicht diskriminierende Kriterien wie z. B. den Anteil dieser Unternehmen an den Aktivitäten, die in den Bereich des Universaldienstes fallen, verwenden. Die Mitgliedstaaten können von Anbietern, die für Beiträge zu einem Ausgleichsfonds herangezogen werden, verlangen, dass sie eine geeignete Form der getrennten Rechnungslegung einführen, damit das Funktionieren des Fonds sichergestellt ist."

4. Nach dem 47. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 „[werden] [d]ie nationalen Regulierungsbehörden … wahrscheinlich weiterhin eine zentrale Rolle spielen, vor allem in den Mitgliedstaaten, in denen der Übergang zum Wettbewerb noch nicht abgeschlossen ist. Nach dem Grundsatz der Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen sollten die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden garantieren, um die Unparteilichkeit ihrer Beschlüsse sicherzustellen. Die Anforderung der Unabhängigkeit berührt weder die institutionelle Autonomie und die verfassungsmäßigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten noch den Grundsatz der Neutralität im Hinblick auf die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten nach Artikel [345 AEUV]. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten in Bezug auf Personal, Fachwissen und finanzielle Ausstattung über alle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel verfügen."

B – *Richtlinie 97/67*

5. In Art. 2 der Richtlinie 97/67 heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

1. ‚Postdienste' die Dienste im Zusammenhang mit der Abholung, dem Sortieren, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen;

1a. ‚Postdiensteanbieter' Unternehmen, die einen oder mehrere Postdienste erbringen;

…

13. ‚Universaldiensteanbieter' einen öffentlichen oder privaten Postdiensteanbieter, der in einem Mitgliedstaat die Leistungen des Universalpostdienstes ganz oder teilweise erbringt und dessen Identität der Kommission gemäß Artikel 4 mitgeteilt wurde;

14. ‚Genehmigung' jede Erlaubnis, in der für den Postsektor spezielle Rechte und Verpflichtungen festgelegt werden und in der Unternehmen gestattet wird, Postdienste zu erbringen und gegebenenfalls ihre Netze für die Bereitstellung derartiger Dienste zu errichten und/oder zu betreiben, und die in Form einer ‚Allgemeingenehmigung' oder ‚Einzelgenehmigung' entsprechend den nachstehenden Definitionen erteilt wird:

   — ‚Allgemeingenehmigung' ungeachtet einer Verpflichtung zu Registrierungs- oder Meldeverfahren jede Genehmigung, die aufgrund einer ‚Gruppengenehmigung' oder aufgrund allgemeiner Rechtsvorschriften einen Postdiensteanbieter davon entbindet, vor der Ausübung der aus der Genehmigung herrührenden Rechte die ausdrückliche Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde einzuholen;

— ‚Einzelgenehmigung' eine durch eine nationale Regulierungsbehörde erteilte Genehmigung, die einem Postdiensteanbieter bestimmte Rechte verleiht oder die Tätigkeit des Unternehmens bestimmten Verpflichtungen, gegebenenfalls in Ergänzung der Allgemeingenehmigung, unterwirft, sofern der Postdiensteanbieter die entsprechenden Rechte ohne Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde nicht ausüben kann;

…

18. ‚nationale Regulierungsbehörde' in jedem Mitgliedstaat das Organ oder die Organe, dem bzw. denen die einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem die in dieser Richtlinie vorgesehenen Regulierungsfunktionen übertragen;

…"

6. Art. 9 der Richtlinie 97/67 bestimmt:

„(1) Für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, können die Mitgliedstaaten Allgemeingenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten.

(2) Für Dienste, die zum Universaldienst gehören, können die Mitgliedstaaten Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten und die Bereitstellung des Universaldienstes zu gewährleisten. Die Bewilligung der Genehmigungen kann

— mit Universaldienstverpflichtungen verknüpft werden;

— erforderlichenfalls und in begründeten Fällen Anforderungen in Bezug auf Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Dienste vorsehen;

— gegebenenfalls an die Verpflichtung gebunden sein, einen finanziellen Beitrag zu den in Artikel 7 aufgeführten Ausgleichsmechanismen zu leisten, wenn die Erbringung des Universaldienstes dem/den gemäß Artikel 4 benannten Universaldiensteanbieter(n) Nettokosten verursacht und für ihn/sie eine unverhältnismäßige Belastung darstellt;

— gegebenenfalls an die Verpflichtung gebunden sein, einen finanziellen Beitrag zu den betrieblichen Aufwendungen der in Artikel 22 genannten nationalen Regulierungsbehörde zu leisten;

— gegebenenfalls von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen.

Die im ersten Gedankenstrich und in Artikel 3 genannten Verpflichtungen und Anforderungen können nur benannten Universaldiensteanbietern auferlegt werden.

…

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Verfahren, Verpflichtungen und Auflagen müssen transparent, zugänglich, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig, präzise und eindeutig sein, vorab der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und auf objektiven Kriterien beruhen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Gründe für die völlige oder teilweise Verweigerung oder Zurücknahme einer Genehmigung dem Antragsteller mitgeteilt werden; sie legen ein Rechtsbehelfsverfahren fest."

C – *Österreichisches Recht*

1. Das PMG

7. § 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Regulierung des Postmarktes [5] (im Folgenden: PMG) sieht vor, dass „[j]edermann … nach Maßgabe der Voraussetzungen dieses Bundesgesetzes berechtigt [ist], Postdienste anzubieten und zu erbringen".

8. § 25 Abs. 1 PMG bestimmt, dass „Postdiensteanbieter … die beabsichtigte Erbringung eines Postdienstes sowie Änderungen des Betriebes und dessen Einstellung vor Betriebsaufnahme, Änderung oder Einstellung der Regulierungsbehörde anzuzeigen [haben]. …"

9. Nach § 26 Abs. 1 PMG „[bedarf] [e]iner Konzession … die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen für Dritte bis zu einem Gewicht von 50 g".

10. Gemäß § 37 Abs. 2 PMG „[ist] Regulierungsbehörde im Sinne dieses Gesetzes und im Sinne der Richtlinie [97/67] … hinsichtlich der Aufgaben nach § 40 die Post-Control-Kommission, hinsichtlich sämtlicher anderer Aufgaben die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)".

2. Das KOG

11. § 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria") und eines Bundeskommunikationssenats [6] (im Folgenden: KOG) sieht vor, dass „[d]ie Finanzierungsbeiträge … im Verhältnis des jeweiligen Umsatzes des Beitragspflichtigen zum branchenspezifischen Gesamtumsatz zu bemessen und einzuheben [sind], wobei alle im Inland aus der Erbringung von Telekommunikationsdiensten erzielten Umsätze für die Berechnung heranzuziehen sind".

12. In § 34a KOG heißt es:

„(1) Zur Finanzierung des in Erfüllung der Aufgaben … entstehenden Aufwandes der RTR-GmbH betreffend die Postbranche dienen einerseits Finanzierungsbeiträge und andererseits Mittel aus dem Bundeshaushalt. Der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jährlich 200 000 Euro ist der RTR-GmbH in zwei gleich hohen Teilbeträgen … zu überweisen. Die Gesamtsumme des durch Finanzierungsbeiträge zu leistenden übrigen Aufwandes der RTR-GmbH darf jährlich höchstens 550 000 Euro betragen.

(2) Die Finanzierungsbeiträge sind von der Postbranche zu leisten. Die Postbranche umfasst jene Postdiensteanbieter, die nach § 25 [PMG] zur Anzeige verpflichtet sind oder über eine Konzession nach § 26 [PMG] verfügen.

(3) § 34 Abs. 3 bis 15 gilt sinngemäß, wobei an die Stelle der Telekom-Control-Kommission die Post-Control-Kommission tritt."

5 — BGBl I Nr. 123/2009, in der im BGBl I Nr. 111/2010 veröffentlichten Fassung.

6 — BGBl I Nr. 32/2001, in der im BGBl I Nr. 50/2010 veröffentlichten Fassung.

II – Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13. Die DHL Express (Austria) GmbH (im Folgenden: DHL Express), der österreichische Zweig des Konzerns Deutsche Post DHL, ist ein auf dem Gebiet von Kurier-und Expressdienstleistungen tätiges Unternehmen und bietet dabei u. a. die Abholung, die Sortierung, den Transport und die Zustellung von Paketen bis 31,5 kg sowie Schriftstücken bzw. Dokumenten – verbunden mit umfangreichen Mehrwertleistungen (wie etwa betreffend garantierter Einhaltung bestimmter Zustellzeiten, Verpackung und Sendungsverfolgung) – an.

14. Mit Bescheid vom 23. April 2012 verpflichtete die Post-Control-Kommission DHL Express zur Zahlung von Finanzierungsbeiträgen für den Zeitraum von 1. Juli 2011 bis 31. Dezember 2011 an die RTR-GmbH. In ihrem Bescheid ging die Post-Control-Kommission davon aus, dass DHL Express verpflichtet sei, die Tätigkeiten der Regulierungsbehörde des Postsektors mitzufinanzieren. Neben einer teilweisen Finanzierung durch die öffentliche Hand sieht die österreichische Rechtsordnung nämlich auch eine Beitragsverpflichtung für alle Postdiensteanbieter unabhängig davon, ob es sich um Universaldiensteanbieter handelt, vor. Die Post-Control-Kommission berechnete daher auf der Grundlage des Planumsatzes von DHL Express für das Jahr 2011 deren Anteil am Gesamtumsatz der Postbranche und bestimmte dann, welchen Beitrag DHL Express zur Finanzierung der RTR-GmbH leisten solle.

15. Gegen diesen Bescheid erhob DHL Express Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof. Sie bringt vor, dass sie keinen zum Universaldienst im Sinn der Richtlinie 97/67 gehörenden Dienst erbringe und dass Art. 9 Abs. 2 dieser Richtlinie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Postdiensteanbieter zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde des Postsektors zu verpflichten, auf die Anbieter beschränke, die zum Universaldienst gehörende Dienste erbrächten. Die nationale Regelung, die unterschiedslos alle Postdiensteanbieter zu dieser Mitfinanzierung verpflichte, stehe daher im Widerspruch zu dieser Richtlinie.

16. Vor diesem Hintergrund hat der Verwaltungsgerichtshof, der auf eine Schwierigkeit im Zusammenhang mit der Auslegung des Unionsrechts gestoßen ist, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mit einem am 7. Januar 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenen Beschluss die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht die Richtlinie 97/67 in der Fassung der Richtlinie 2008/6, insbesondere deren Art. 9, einer nationalen Regelung entgegen, wonach Postdiensteanbieter unabhängig davon zur Mitfinanzierung der betrieblichen Aufwendungen der nationalen Regulierungsbehörde verpflichtet sind, ob sie Universaldienstleistungen erbringen?

2. Für den Fall der Bejahung der ersten Frage:

   a) Ist es für eine Finanzierungspflicht ausreichend, wenn der betroffene Anbieter Postdienstleistungen erbringt, die nach der nationalen Regelung als Universaldienstleistungen zu qualifizieren sind, aber über das verpflichtende Mindestangebot an Universaldienstleistungen nach der Richtlinie hinausgehen?

   b) Ist bei der Bemessung des Anteils des jeweiligen Unternehmens an den Finanzierungsbeiträgen in gleicher Weise vorzugehen wie bei der Bemessung der Finanzierungsbeiträge zum Ausgleichsfonds nach Art. 7 Abs. 4 der genannten Richtlinie?

   c) Erfordert dann das Gebot der Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 5 der genannten Richtlinie und die Berücksichtigung der „Austauschbarkeit mit dem Universaldienst“ im Sinne des 27. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2008/6, dass auf Mehrwertleistungen, also nicht dem

Universaldienst zuordenbare Postdienstleistungen, die aber mit dem Universaldienst in einem Zusammenhang stehen, entfallende Umsatzanteile herausgerechnet und bei der Anteilsbemessung nicht berücksichtigt werden?

III – Verfahren vor dem Gerichtshof

17. Zum vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen sind von der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens, der Beschwerdegegnerin des Ausgangsverfahrens, der österreichischen, der belgischen, der spanischen, der französischen und der norwegischen Regierung sowie von der Europäischen Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht worden.

IV – Rechtliche Würdigung

A – *Zur ersten Vorlagefrage*

18. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Grunde wissen, ob die Richtlinie 97/67 dem entgegensteht, dass die Mitgliedstaaten sämtliche Postdiensteanbieter zur Mitfinanzierung der Regulierungsbehörde des Postsektors verpflichten.

1. Argumente der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens

19. DHL Express macht – mit Unterstützung der französischen Regierung – geltend, dass sowohl der Wortlaut als auch die Systematik des Art. 9 der Richtlinie 97/67 verlangten, dass Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich dieser Richtlinie dahin auszulegen sei, dass die Mitgliedstaaten eine solche Mitfinanzierung nur jenen Unternehmen auferlegen könnten, die Universaldienstleistungen erbrächten.

20. Nach dem Wortlaut regle Art. 9 der Richtlinie 97/67 allgemein die Bedingungen für die Bereitstellung von Postdiensten und den Zugang zum Postnetz. Sein Abs. 2 sei spezifisch und ausschließlich den Universaldienstleistungen gewidmet. Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 97/67 sehe vor, dass die Bewilligung von Genehmigungen an die Einhaltung der in den verschiedenen Gedankenstrichen aufgezählten Voraussetzungen geknüpft werden könne. Der Begriff „Genehmigungen“ verweise auf die Regelung, die nur auf jene Unternehmen zur Anwendung komme, die Universaldienstleistungen erbrächten. Zudem müsse aus systematischer Sicht eine Parallele gezogen werden zwischen der Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Regulierungsbehörde des Postsektors nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 und der Verpflichtung zur Mitfinanzierung des Ausgleichsfonds nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie. Der personelle Anwendungsbereich der letzteren Verpflichtung werde in den Erwägungsgründen 27 und 28 der Richtlinie 2008/6 erläutert, denen zu entnehmen sei, dass nur jene Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbrächten, darunter fielen. Diesen Ansatz vertrete im Übrigen auch die Kommission selbst. Da also Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 nur jene Unternehmen betreffe, die Universaldienstleistungen erbrächten, müsse daher dieselbe Schlussfolgerung für die anderen Gedankenstriche des Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 gezogen werden und somit auch für die Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Regulierungsbehörde des Postsektors. Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 97/67 bestätige seinerseits, dass Unterabs. 2 dieses Artikels tatsächlich den Verpflichtungen gewidmet sei, die Unternehmen betreffen könnten, die Universaldienstleistungen erbrächten, unabhängig davon, ob sie als solche benannt[7] worden seien.

7 — Im Sinne von Art. 4 der Richtlinie 97/67.

2. Würdigung

21. Wenn sich eine grammatikalische Auslegung als nicht besonders aufschlussreich erweist, um die Bedeutung einer in einer Richtlinie enthaltenen unionsrechtlichen Bestimmung zu ermitteln, sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung dieser Bestimmung auch der Zusammenhang, in dem sie steht, sowie der allgemeine Aufbau und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Richtlinie verfolgt werden [8].

22. Gerne gebe ich der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens darin Recht, dass Art. 9 der Richtlinie 97/67 eine Bestimmung ist, die eine kümmerliche redaktionelle Qualität aufweist und deren Auslegung, wenn man sich an ihren Wortlaut hält, zur Verwirrung führt. Daher wird der Gerichtshof meines Erachtens wirklich Rekonstruktionsarbeit leisten müssen, da Art. 9 der Richtlinie 97/67 – bei Weitem – nicht in einer Weise abgefasst ist, die es erleichtern würde, ihn unmittelbar zu verstehen.

23. Dieses Rekonstruieren des Sinns erweist sich umso mehr als erforderlich, da derzeit laut Schriftsatz der Kommission 18 Mitgliedstaaten sämtliche Postdiensteanbieter zur Mitfinanzierung ihrer nationalen Regulierungsbehörde verpflichten [9].

24. Um die wahre Bedeutung von Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 herauszuarbeiten, werde ich als Erstes die Prüfung dieser Bestimmung mit einer Untersuchung ihres Wortlauts und dann ihres Aufbaus beginnen, die ich durch einen kurzen Exkurs in die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung zu erläutern versuchen werde. Als Zweites werde ich dann darauf hinweisen, welche Aufgaben die nationale Regulierungsbehörde des Postsektors hat, und darlegen, warum ich der Überzeugung bleibe, dass die Analogie, die die Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens zwischen den Finanzierungsmodalitäten dieser Behörde und jenen des Ausgleichsfonds herzustellen versucht hat, nicht zulässig ist.

a) Grammatikalische, systematische und historische Auslegung

25. Art. 9 der Richtlinie 97/67 gehört zum Kapitel dieser Richtlinie, das den Bedingungen für die Bereitstellung von Postdiensten und den Zugang zum Postnetz gewidmet ist. Dieser Artikel gliedert sich in drei Absätze.

26. In Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 heißt es, dass die Mitgliedstaaten für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, „Allgemeingenehmigungen“ einführen können. Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 97/67 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für Dienste, die zum Universaldienst gehören, „Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen“ einführen können. Unterabs. 2 dieses Absatzes bestimmt, dass die Bewilligung der „Genehmigungen“ an die Einhaltung unterschiedlicher Voraussetzungen geknüpft werden kann, die in den fünf verschiedenen Gedankenstrichen dieses Unterabsatzes aufgelistet sind.

27. Auf den ersten Blick könnte man aufgrund der Tatsache, dass die Liste der unterschiedlichen Voraussetzungen, von denen die Bewilligung der „Genehmigungen“ abhängig gemacht werden kann, in Abs. 2 des Art. 9 enthalten ist und dieser Absatz in seinem Unterabs. 1 auf die „Dienste, die zum Universaldienst gehören“, Bezug nimmt, darauf schließen, dass die in Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 genannte „Verpflichtung, … einen finanziellen Beitrag zu den betrieblichen Aufwendungen der … nationalen Regulierungsbehörde zu leisten“, nur den Universaldiensteanbietern auferlegt werden kann.

8 — Vgl. u. a. Urteil CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

9 — Und dies unabhängig von der Form dieses Beitrags. Die spanische Regierung hat ihrerseits den Mechanismus dargelegt, der im Königreich Spanien praktiziert wird. Der geforderte Beitrag ist eine Gebühr oder Abgabe, die im Zeitpunkt der Eintragung oder Verlängerung der Eintragung in das Register der Postdiensteanbieter erhoben wird.

28. Es ist jedoch bemerkenswert, dass sich Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 97/67 auf den Begriff der „Genehmigungen“ ohne nähere Präzisierung bezieht. Dieser Unterabsatz darf also nicht isoliert, sondern muss im Gegenteil im Licht von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67, der den Begriff „Genehmigungen“ definiert, betrachtet werden. Diesem Artikel ist zu entnehmen, dass es sich um einen Oberbegriff handelt, unter den „jede Erlaubnis [fällt], in der für den Postsektor spezielle Rechte und Verpflichtungen festgelegt werden und in der Unternehmen gestattet wird, Postdienste zu erbringen und gegebenenfalls Postnetze für die Bereitstellung derartiger Dienste zu errichten und/oder zu betreiben, und die in Form einer ‚Allgemeingenehmigung‘ oder ‚Einzelgenehmigung‘ … erteilt wird“ [10]. Der 22. Erwägungsgrund oder Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 97/67 sind weitere Beispiele dafür, dass der Gesetzgeber den Begriff „Genehmigung“ [11] als Oberbegriff verwendet.

29. Daher erscheint mir die von der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens vorgeschlagene am Wortlaut orientierte Auslegung viel zu eng.

30. Ebenso wenig kann das Vorbringen von DHL Express durch Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 97/67 untermauert werden, wonach „[d]ie im ersten Gedankenstrich [von Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Richtlinie] und in Artikel 3 genannten Verpflichtungen und Anforderungen … nur benannten Universaldiensteanbietern auferlegt werden [können]“. Deshalb und angesichts des Aufbaus des Art. 9 der Richtlinie 97/67 als Ganzes betrachtet ergäbe eine Einschränkung der anderen Gedankenstriche des Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Richtlinie keinen Sinn.

31. Sehen wir uns noch einmal die betreffenden unterschiedlichen Gedankenstriche an.

32. Das Schicksal des ersten Gedankenstrichs besiegelt Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 97/67, den ich gerade angeführt habe. Die Universaldienstverpflichtungen können offensichtlich nur im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie benannten Universaldiensteanbietern auferlegt werden.

33. Der zweite Gedankenstrich sieht die Möglichkeit vor, für die „Genehmigungen“ Anforderungen in Bezug auf Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Dienste vorzusehen. Nichts spricht dagegen, solche Voraussetzungen von allen Postdiensteanbietern zu verlangen. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 Allgemeingenehmigungen einführen können – für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören –, soweit sie diese für erforderlich erachten, „um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten“. Unter diese Grundanforderungen, die in Art. 2 Nr. 19 der Richtlinie 97/67 definiert sind, fallen „die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, für die Erbringung von *Postdiensten* Bedingungen vorzuschreiben“ [12], zu denen z. B. die Vertraulichkeit der Sendungen zählt. Ich kann ohne Weiteres gelten lassen, dass es zur Erhaltung und zum Fortbestand von Grundanforderungen beitragen kann, in der Allgemeingenehmigung, die für den Sektor maßgeblich ist, die Postdiensteanbieter – auch wenn sie keine Universaldienstleistungen erbringen – zur Einhaltung bestimmter Standards in Bezug auf Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Dienste zu verpflichten.

10 — Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67 fährt mit der Definition der zwei besonderen Kategorien der „Genehmigungen“ fort, bei denen es sich um die Allgemeingenehmigungen und die Einzelgenehmigungen handelt (vgl. Nr. 5 der vorliegenden Schlussanträge).

11 — Nach diesem Erwägungsgrund „[sollten] die Mitgliedstaaten … die Möglichkeit haben, die Durchführung der nicht für die Anbieter von Universaldienstleistungen reservierten Postdienste in ihrem Hoheitsgebiet durch angemessene Genehmigungsverfahren zu regeln …“

12 — Hervorhebung nur hier. Die Bezugnahme auf die Erbringung von Postdiensten im Allgemeinen ist von Bedeutung.

34. Der dritte Gedankenstrich betrifft die Möglichkeit, die „Genehmigungen“ an die Einhaltung der Verpflichtung zu binden, einen finanziellen Beitrag zum Ausgleichsfonds zu leisten, dessen Einrichtung Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 97/67 vorsieht. Etwas später werde ich in meiner Untersuchung auf diese Verpflichtung zurückkommen, aber ich bin schon jetzt geneigt, aufgrund des Zusammenhangs, den der Gesetzgeber *ausdrücklich* [13] zwischen dieser Verpflichtung und ausschließlich den Universaldiensteanbietern hergestellt hat, davon auszugehen, dass dieser Gedankenstrich dahin auszulegen ist, dass er grundsätzlich nicht sämtliche Postdiensteanbieter betrifft.

35. Der vierte Gedankenstrich ist Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens. Die Richtlinie 97/67 enthält keine ausdrückliche Bestimmung, die den Schluss zuließe, dass ihr Anwendungsbereich auf Unternehmen beschränkt ist, die Universaldienstleistungen erbringen.

36. Der fünfte Gedankenstrich zieht die Möglichkeit in Betracht, die Bewilligung der „Genehmigungen“ von der Verpflichtung abhängig zu machen, die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen einzuhalten. Es fällt mir schwer, zu glauben, dass eine solche Möglichkeit ebenfalls strikt auf Unternehmen beschränkt sein soll, die Universaldienstleistungen erbringen. Auch hier würde die von der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens vorgeschlagene enge Auslegung zur Annahme führen, dass die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sind, von den Unternehmen, deren Tätigkeit durch Allgemeingenehmigungen – die für die Erbringung von Postdiensten erteilt werden, die nicht zum Universaldienst gehören – geregelt ist, zu verlangen, dass sie die auf nationaler Ebene festgelegten Arbeitsbedingungen einhalten. Außerdem muss der fünfte Gedankenstrich wie der zweite Gedankenstrich im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1 und mit Art. 2 Nr. 19 der Richtlinie 97/67 gesehen werden. Letzterer erwähnt ausdrücklich als Grundanforderung „die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen“.

37. Eine Auslegung von Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 97/67, wonach die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Bewilligung der Genehmigungen von der Einhaltung der darin aufgelisteten Verpflichtungen abhängig zu machen, nicht – vorbehaltlich ausdrücklicher gegenteiliger Bestimmung – unbedingt auf die Universaldiensteanbieter beschränkt wäre, wird nicht durch die historische Auslegung dieser Bestimmung widerlegt.

38. Die Kommission hat in ihrem Schriftsatz einige Angaben zu den Umständen gemacht, unter denen der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag Irlands Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 einführen wollte. Mit der Kommission bin ich der Ansicht geneigt, dass der Gesetzgeber der Europäischen Union dadurch den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit eröffnen wollte und dass der fakultative Charakter dieser Möglichkeiten für eine eher weite Auslegung der damit zusammenhängenden Bestimmungen spricht. Ich weise auch darauf hin, dass der Gesetzgeber bereits in der Urrichtlinie, d. h. in der Richtlinie 97/67 in ihrer ursprünglichen Fassung, den Begriff „Genehmigung“ als Oberbegriff verstand und die durch die Richtlinie 2008/6 eingeführten Änderungen die ursprüngliche Definition des Begriffs „Genehmigung“ nicht berührt haben [14].

39. Über diese Aspekte im Zusammenhang mit dem Wortlaut, dem Aufbau und der Entstehungsgeschichte des Art. 9 der Richtlinie 97/67 hinaus zeigt die Untersuchung der Aufgaben, die den nationalen Behörden zur Regulierung des Postsektors anvertraut sind, dass der Unionsgesetzgeber ihre Rolle nicht auf die Universaldienstleistungen beschränken wollte.

13 — Vgl. u. a. 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6. Dazu, dass eine Analogie zwischen dem Finanzierungsmodus für den Fonds und dem Finanzierungsmodus für die nationale Regulierungsbehörde nicht in Betracht kommt, siehe Nrn. 49 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

14 — Siehe Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67 in ihrer ursprünglichen Fassung.

b) Die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden

40. Nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 können die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Postdiensteanbieter zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde zu verpflichten. Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden *für den Postsektor*“ [15] bestimmen. Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie legt noch deren Aufgaben fest. Nach dieser Bestimmung ist „Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden … *insbesondere* die Gewährleistung der Einhaltung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen, vor allem durch die Einrichtung von Überwachungs- und Regulierungsverfahren zur Sicherstellung der Erbringung des Universaldienstes“ [16]. Gleichwohl ist diese Aufgabe im Zusammenhang mit dem Universaldienst nicht ausschließlich, da es in Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 weiter heißt, dass die nationalen Regulierungsbehörden „auch beauftragt werden [können], die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Postsektor zu überwachen“. Diese Behörden spielen auch eine wichtige Rolle beim Sammeln von Informationen zu Überprüfungszwecken oder zu statistischen Zwecken [17]. Aber auch hier ist die Verpflichtung der Postdiensteanbieter, diese Informationen den nationalen Regulierungsbehörden mitzuteilen, nicht auf die Universaldiensteanbieter beschränkt [18], wie dies bereits in der Begründung der Richtlinie 2008/6 angekündigt worden war [19].

41. Wenn die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden darin besteht, die Einhaltung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen sicherzustellen, dient es zudem der Sache, darauf hinzuweisen, dass Art. 1 der Richtlinie 97/67, der deren Zielsetzung und Geltungsbereich definiert, u. a. in seinem ersten Gedankenstrich vorsieht, dass diese Richtlinie gemeinsame Vorschriften betreffend die Erbringung von Postdiensten – im allgemeinen Sinn – enthält.

42. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Richtlinie 2008/6, die die Richtlinie 97/67 grundlegend geändert hat, einen Paradigmenwechsel in der Sicht der Gemeinschaft auf den Postsektor darstellt. Mit dem Erlass der Richtlinie 2008/6 will der Unionsgesetzgeber „de[n] letzte[n] Schritt hin zur vollständigen Marktöffnung … [tun], indem alle für den/die Universaldiensteanbieter noch geltenden ausschließlichen oder besonderen Rechte abgeschafft und alle sonstigen Hindernisse für die Erbringung von Postdiensten … beseitigt werden“ [20]. Es ist das Ende eines Monopoldenkens zugunsten einer schrittweisen Einführung des freien Wettbewerbs [21].

15 — Hervorhebung nur hier.

16 — Hervorhebung nur hier.

17 — Siehe Art. 22a der Richtlinie 97/67.

18 — Siehe z. B. Art. 22a Abs. 2 der Richtlinie 97/67.

19 — Unter Punkt III, 2., Ziff. viii der Begründung des Rates des Gemeinsamen Standpunkts (EG) Nr. 19/2007, vom Rat festgelegt am 8. November 2007 (ABl. C 307E, S. 22), hat der Rat darauf hingewiesen, dass „[d]ie nationalen Regulierungsbehörden … ihre Arbeit auf die Überwachung *der Postmärkte* [konzentrieren], wozu auch die Bereitstellung angemessener Informationen durch *alle Marktteilnehmer* dient“ (Hervorhebung nur hier).

20 — Siehe Punkt II der Begründung des Rates des Gemeinsamen Standpunkts 19/2007.

21 — Dieser Paradigmenwechsel kommt u. a. im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 zum Ausdruck, wonach „[i]n der Richtlinie [97/67] … für die Bereitstellung des Universaldienstes der Benennung von Universaldiensteanbietern der Vorzug gegeben [wird]. … Ein stärkerer Wettbewerb und eine breiteres Angebot bedeutet, dass die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Auswahl des effizientesten und angemessensten Mechanismus für die Gewährleistung der Verfügbarkeit des Universaldienstes haben sollten, wobei allerdings die Grundsätze der Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und geringstmöglichen Marktverzerrung beachtet werden sollten, um eine freie Bereitstellung der Postdienste im Binnenmarkt gewährleisten zu können. Die Mitgliedstaaten können sich für eine der folgenden Optionen oder eine Kombination aus ihnen entscheiden: die Bereitstellung des Universaldienstes auf der Grundlage der Marktkräfte, die Benennung eines oder mehrerer Unternehmen für die Bereitstellung der verschiedenen Komponenten des Universaldienstes oder die Abdeckung verschiedener Teile ihres Hoheitsgebietes sowie öffentliche Ausschreibung der Dienstleistungen. …“

43. Die nationalen Regulierungsbehörden müssen diesen Paradigmenwechsel begleiten. Im 47. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 wird die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden als „zentral“ eingestuft, „vor allem in den Mitgliedstaaten, in denen der Übergang zum Wettbewerb noch nicht abgeschlossen ist. … Die nationalen Regulierungsbehörden sollten in Bezug auf Personal, Fachwissen und finanzielle Ausstattung über alle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel verfügen.“ [22] Diese Mittel können also die Beteiligung aller Postdiensteanbieter an der Finanzierung der Tätigkeiten dieser Behörden erforderlich machen.

44. Die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden, wie sie ihnen der Unionsgesetzgeber zugedacht hat, geht also über den bloßen Universaldienst hinaus. Nach der Richtlinie 97/67 haben diese Behörden die Aufgabe, das allgemeine Interesse im Postsektor zu wahren, indem sie u. a. überprüfen, dass sich die Teilnehmer des sich öffnenden Marktes gemäß den Vorschriften dieser Richtlinie verhalten.

45. Außerdem ist auch einzuräumen, dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten einen entsprechenden Spielraum in Bezug auf die Festlegung der Aufgaben und des Zuständigkeitsbereichs der nationalen Regulierungsbehörden gelassen hat. So hat die Kommission in ihrem Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie betont, dass „Mandat, Ressourcen und Befugnisse [der nationalen Regulierungsbehörden] sich in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden. Es bestehen ernsthafte Zweifel daran, dass alle nationalen Regulierungsbehörden angemessen ausgestattet sind, um ihre Aufgaben (effizient) erfüllen zu können.“ [23]

46. Da die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden und die ihnen übertragenen Aufgaben nach der Intention des Unionsgesetzgebers allen Akteuren des Postsektors zugutekommen müssen, wäre es inkonsistent, ja sogar unnötig diskriminierend, wie die norwegische Regierung und die Kommission vorbringen, Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 dahin auszulegen, dass nur Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbringen, die Verpflichtung auferlegt werden kann, die Tätigkeiten dieser Behörden mitzufinanzieren.

47. Muss schließlich noch erwähnt werden, dass die Express- und Kurierdienstleistungen zwar sicherlich, wie DHL Express vorträgt, nach der Rechtsprechung Corbeau [24] besondere Dienstleistungen darstellen, die Merkmale aufweisen, die sie grundlegend von Leistungen des Universalpostdiensts unterscheiden, dass der Gerichtshof aber dennoch der Ansicht war, dass diese Express- und Kurierdienstleistungen zum Postsektor gehören? Vor diesem Hintergrund muss die Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde, die von *allen* Postdiensteanbietern gefordert werden kann, also auch Express- und Kurierunternehmen auferlegt werden können.

48. Die vorstehenden Überlegungen zur Rolle der nationalen Regulierungsbehörden und den ihnen übertragenen Aufgaben lassen mich zuletzt an der Stichhaltigkeit der von DHL Express und der französischen Regierung vorgetragenen Argumente in Bezug auf die zwischen dem Finanzierungsmodus für diese Behörden und dem Finanzierungsmodus für den Ausgleichsfonds herzustellende Analogie zweifeln.

22 — Der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (KOM[2008] 884 endgültig) hat bestätigt, dass gut funktionierende nationale Regulierungsbehörden „von entscheidender Bedeutung für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste [sind]“ (vgl. S. 6 dieses Berichts).

23 — KOM(2008) 884 endgültig.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

c) Die unmögliche Analogie zum Finanzierungsmodus für den Ausgleichsfonds

49. Wiederum unter dem Gesichtspunkt des Paradigmenwechsels wollte die Richtlinie 2008/6 schrittweise den ausschließlichen oder besonderen Rechten ein Ende setzen, die benannte Universaldiensteanbieter beanspruchen konnten [25], um demgegenüber der Verankerung einer Solidaritätsverpflichtung in Form eines Ausgleichsmechanismus oder eines Mechanismus für die Aufteilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen den Vorzug zu geben [26].

50. Führt der betreffende Mitgliedstaat einen Mechanismus für die Kostenaufteilung ein, hat er die Möglichkeit, „einen Ausgleichsfonds ein[zu]richten, in den Beiträge von Diensteanbietern und/oder Nutzern fließen … Die Mitgliedstaaten können die Bewilligung von Genehmigungen für Diensteanbieter gemäß Art. 9 Abs. 2 an die Verpflichtung knüpfen, einen finanziellen Beitrag zu diesem Fonds zu leisten oder Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen. …“ [27]. Der 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6 hat jedoch erläutert, dass „[die Mitgliedstaaten] [b]ei der Entscheidung darüber, welche Unternehmen für Beiträge zu einem Ausgleichsfonds herangezogen werden, … prüfen [sollten], ob die von diesen Unternehmen angebotenen Dienstleistungen vom Standpunkt der Nutzer als Dienste, die unter den Universaldienst fallen, gelten können, da sie einen ausreichenden Grad an Austauschbarkeit mit dem Universaldienst aufweisen, wobei die Merkmale dieser Dienstleistungen, einschließlich Mehrwertaspekte, sowie ihre vorgesehene Nutzung und die Preisgestaltung zu berücksichtigen sind. Diese Dienste müssen nicht notwendigerweise alle Merkmale des Universaldienstes aufweisen …“

51. Dadurch und im Gegensatz zur Finanzierung der Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörden wurde ein ausdrücklicher Zusammenhang zwischen dem Ausgleichsfonds und den Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbringen, hergestellt. Das erklärt sich dadurch, dass sich die mit der Einrichtung eines Ausgleichsfonds verfolgten Ziele grundlegend von jenen unterscheiden, die mit der Schaffung und der Stärkung der Rolle und der Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden verfolgt werden.

52. Wie nämlich sein Name bereits andeutet, hat der Ausgleichsfonds den Zweck, das möglicherweise entstehende wirtschaftliche Ungleichgewicht auszugleichen, d. h. „unverhältnismäßige finanzielle Nachteile [auszugleichen], die sich für die Anbieter von Universaldienstleistungen aus der Universaldienstpflicht ergeben“ [28]. Konsequenterweise müsste die Ausgleichsverpflichtung also auf die Anbieter von Diensten beschränkt sein, die zum Universaldienst gehören oder gehören können [29], da ja im Gegensatz zu dem, was ich oben in Bezug auf die nationalen Regulierungsbehörden dargetan habe, die Vorteile aus dem Ausgleichsfonds auf den Universaldienst beschränkt sind.

53. Somit ist die Verpflichtung zur Mitfinanzierung des Ausgleichsfonds nicht vergleichbar mit der Verpflichtung zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörden, und was für die eine Verpflichtung gilt, gilt nicht zwangsläufig für die andere. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens kann also zwischen ihnen keine Analogie hergestellt werden.

25 — Siehe Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 97/67.

26 — Siehe Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 97/67.

27 — Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 97/67.

28 — 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67. Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67 sieht die Möglichkeit vor, die Bewilligung der Genehmigungen an die Verpflichtung zu knüpfen, einen Beitrag zum Ausgleichsfonds zu leisten, „wenn die Erbringung des Universaldienstes dem/den … benannten Universaldiensteanbieter(n) Nettokosten verursacht und für ihn/sie eine unverhältnismäßige Belastung darstellt“.

29 — D. h. auf die Anbieter der „nichtreservierte[n] Dienste, die zum Universaldienst … gehören“, um in der Terminologie der Richtlinie 97/67 in ihrer ursprünglichen Fassung zu bleiben (vgl. u. a. Art. 9 Abs. 2 dieser Richtlinie).

d) Abschließende Bemerkung

54. Meine Untersuchung führt zum Ergebnis, dass Art. 9 der Richtlinie 97/67 in keiner Weise dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat sämtliche Postdiensteanbieter unabhängig davon, ob sie Universaldienstleistungen erbringen, zur Mitfinanzierung der Tätigkeiten der Regulierungsbehörde des Postsektors verpflichtet.

55. Für den Fall, dass der Gerichtshof nicht restlos von den vorstehenden Argumenten überzeugt sein sollte, möchte ich noch eine letzte Bemerkung anbringen.

56. Auch wenn man Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 97/67 in seiner Gesamtheit dahin auslegen würde, dass er nur die Dienste betrifft, die zum Universaldienst gehören, würde das im Umkehrschluss nicht bedeuten, dass die Mitgliedstaaten die Anbieter von Postdiensten, die nicht zum Universaldienst gehören, nicht zur Mitfinanzierung der Tätigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden verpflichten dürfen.

57. Ich werde dies erläutern.

58. Die Situation der Anbieter von Diensten, die nicht zum Universaldienst gehören, würde auch in diesem Fall durch Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 geregelt werden. Im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den in der Richtlinie 97/67 vorgesehenen Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden [30] hat diese Richtlinie die Voraussetzungen, unter denen die Allgemeingenehmigungen diesen Diensteanbietern erteilt werden können, nicht vollständig harmonisiert. Da Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 dazu schweigt, läge die Entscheidung, ob alle Postdiensteanbieter an der Finanzierung der Tätigkeiten der nationalen Regulierungsbehörde beteiligt werden sollen, im Ermessen der Mitgliedstaaten. Man könnte ihnen das im Übrigen angesichts des Wortlauts des 47. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2008/6 schwerlich vorwerfen [31].

e) Ergebnis der Untersuchung

59. Nach alledem ergibt meine Untersuchung, dass Art. 9 der Richtlinie 97/67 einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach Postdiensteanbieter unabhängig davon zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde des Postsektors verpflichtet sind, ob sie Universaldienstleistungen erbringen.

B – *Zur zweiten Vorlagefrage*

60. Da das vorlegende Gericht die zweite Vorlagefrage nur für den Fall stellt, dass der Gerichtshof die erste Vorlagefrage bejaht, und in Anbetracht der Antwort, die ich auf die erste Frage vorschlage, braucht der Gerichtshof zu dieser zweiten Frage nicht Stellung zu nehmen.

V – Ergebnis

61. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage des Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu beantworten: Die 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 Dienstequalität in der

30 — Siehe Urteil DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, Rn. 35 und 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 — Siehe Nrn. 4 und 43 der vorliegenden Schlussanträge.

durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 geänderten Fassung und insbesondere deren Art. 9 stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, wonach Postdiensteanbieter unabhängig davon zur Mitfinanzierung der nationalen Regulierungsbehörde des Postsektors verpflichtet sind, ob sie Universaldienstleistungen erbringen.