

Verwaltungsgerichtshof

ZI EU 2014/0008-1

(2012/03/0153)

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Präsident Dr. Thienel und die Hofräte Dr. Handstanger, Dr. Lehofer, Mag. Nedwed und Mag. Samm als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Zeleny, über die Beschwerde der D GmbH in G, vertreten durch Doralt Seist Csoklich Rechtsanwalts-Partnerschaft in 1090 Wien, Währinger Straße 2-4, gegen den Bescheid der Post-Control-Kommission vom 23. April 2012, ZI PS 2/12-08, betreffend Festsetzung von Finanzierungsbeiträgen (weitere Partei: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie), den

B e s c h l u s s

gefasst:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden nach Art 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht 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 Dienstqualität, ABl L 15 vom 21. Jänner 1998, in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008, 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

(17. Dezember 2014)

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 iSd Art 7 Abs 5 der genannten Richtlinie und die "Berücksichtigung der Austauschbarkeit mit dem Universaldienst" iSd Erwägungsgrundes 27 der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008, 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?

B e g r ü n d u n g :

I. Sachverhalt und Verfahrensgang:

1. Die Beschwerdeführerin ist Teil eines weltweit auf dem Gebiet von Kurier- und Expressdienstleistungen tätigen Unternehmens und bietet dabei (unter anderem) 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.

2. Mit dem angefochtenen Bescheid verpflichtete die belangte Behörde die Beschwerdeführerin gemäß § 34a iVm § 34 Abs 9 und 13 KOG zur Zahlung der Finanzierungsbeiträge für die Zeiträume von 1. Juli 2011 bis 30. September 2011 und von 1. Oktober 2011 bis 31. Dezember 2011 in der Höhe von insgesamt € 20.897,40 an die Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH.

Begründend führte die belangte Behörde - auf das Wesentliche zusammengefasst - Folgendes aus:

Gemäß § 34a KOG dienten zur Finanzierung der Aufgaben der Regulierungsbehörde betreffend die Postbranche einerseits Finanzierungsbeiträge und andererseits Mittel aus dem Bundeshaushalt.

Die Finanzierungsbeiträge seien von der "Postbranche" zu leisten; dabei handle es sich um jene Postdiensteanbieter, die nach § 25 Postmarktgesetz (PMG) zur Anzeige verpflichtet sind oder die über eine Konzession nach § 26 PMG verfügen.

Nach § 24 PMG sei jedermann nach Maßgabe der Voraussetzungen dieses Gesetzes berechtigt, Postdienste zu erbringen; nach § 25 PMG sei deren beabsichtigte Erbringung vor Betriebsaufnahme der Regulierungsbehörde anzuzeigen.

Die Beschwerdeführerin sei entgegen ihrer Auffassung als beitragspflichtiger Postdiensteanbieter zu qualifizieren, weil sie als Paketdiensteanbieter bzw Anbieter von Expressdienstleistungen mit der Abholung, der Sortierung, dem Transport und der Zustellung von Paketen bis 31,5 kg - bei diesen handle es sich um "Postpakete" - sowie Schriftstücken befasst sei. Das Argument der Beschwerdeführerin, sie erbringe im Einzelnen genannte "Mehrwertleistungen" und damit Leistungen außerhalb des Universaldienstbereichs, ändere daran nichts, weil beitragspflichtig nicht nur Universaldienstleister, sondern - generell - Postdiensteanbieter seien.

Die Höhe des auf die Beschwerdeführerin entfallenden Finanzierungsbeitrags ergebe sich derart, dass der durch Finanzierungsbeiträge der Postbranche zu finanzierende Teil des auf den Fachbereich Post entfallenden Aufwands der Regulierungsbehörde für das Jahr 2011 in Höhe von € 512.753,-- (Gesamtaufwand von € 712.753,-- abzüglich des Bundesanteils von € 200.000,--) auf die Angehörigen der Postbranche, also die Postdiensteanbieter, entsprechend deren Umsatzanteils am Gesamtumsatz der "Postbranche" aufzuteilen sei. Ausgehend von dem seitens der

Beschwerdeführerin genannten Planumsatz für das Jahr 2011 in Höhe von € 113.900.000,-- und dem geschätzten Gesamtumsatz der Postbranche in Höhe von € 1.676.830.000,-- ergebe sich der Anteil der Beschwerdeführerin mit 6,7926 % bzw € 34.829,--, zuzüglich 20 % Umsatzsteuer also mit € 41.794,80 für das Gesamtjahr 2011.

Die gegen die Höhe des Finanzierungsbeitrags gerichteten Einwände der Beschwerdeführerin, die erst im Zuge des Verfahrens vor der belangten Behörde die Schätzung ihres Planumsatzes revidiert habe, seien nicht zielführend, weil nach Ermittlung des (auf die jeweiligen Einzelumsätze fußenden) Gesamtumsatzes der Postbranche erfolgte Revidierungen der Einzelumsätze nicht mehr im laufenden Finanzierungsjahr, sondern erst im Rahmen der Schlussabrechnung im Folgejahr berücksichtigt werden könnten.

3. Gegen diesen Bescheid erhob die Beschwerdeführerin - nachdem der Verfassungsgerichtshof die Behandlung der zunächst an ihn gerichteten Beschwerde abgelehnt hatte - Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof. Darin bestreitet sie erneut, für die (Mit-)Finanzierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde beitragspflichtig zu sein.

Sie bringt im Wesentlichen vor, bei den von ihr erbrachten Dienstleistungen handle es sich nicht um Universaldienstleistungen im Sinne der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl L 15 vom 21. Jänner 1998, in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 (im Folgenden: Richtlinie). Wie sich aus Wortlaut und Regelungszusammenhang insbesondere des Art 9 Abs 2 der Richtlinie ergebe, sei die in Art 9 Abs 2 2. Unterabsatz 4. Spiegelstrich der Richtlinie angesprochene, im Beschwerdefall strittige Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde an die Bewilligung einer Genehmigung zur Erbringung von zum Universaldienst gehörenden Diensten geknüpft. Nur für

Dienste, die zum Universaldienst gehören, könnten die Mitgliedstaaten Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen einführen; nur solche Genehmigungen könnten im Sinne des Art 9 Abs 2 Unterabsatz 2 4. Spiegelstrich gegebenenfalls an die Verpflichtung gebunden werden, einen finanziellen Beitrag zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde zu leisten.

Für Dienste hingegen, die - wie die von der Beschwerdeführerin erbrachten - nicht zum Universaldienst gehören, sei nach Art 9 Abs 1 der Richtlinie zwar die Einführung von Allgemeingenehmigungen zulässig, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten; solche Allgemeingenehmigungen dürften aber, anders als die in Abs 2 genannten Einzelgenehmigungen, nicht mit den weiteren in Abs 2 Unterabsatz 2 genannten Bedingungen verknüpft werden; es sei daher unzulässig, sie an die Verpflichtung zur Leistung eines finanziellen Beitrags zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde zu binden.

Die österreichische Regelung, die unterschiedslos die Postbranche und nicht bloß die Anbieter von Universaldienstleistungen zur Leistung eines entsprechenden Beitrags verpflichtete, verstoße daher gegen die Richtlinie.

4. Für die Entscheidung über diese Beschwerde ist die Lösung der im Vorabentscheidungsersuchen umschriebenen Rechtsfragen erforderlich.

II. Die maßgebenden Bestimmungen des nationalen Rechts:

1. Die §§ 34 und 34a des KommAustria-Gesetzes, BGBl I Nr 32/2001 idF BGBl I Nr 50/2010 (KOG) lauten (auszugsweise):

"Finanzierung der Tätigkeiten

Finanzierung und Verwaltung der Finanzmittel für den Fachbereich
Telekommunikation und Post, Telekommunikationsbranche

§ 34. (1) ...

...

(3) Die Finanzierungsbeiträge sind im Verhältnis des jeweiligen Umsatzes des Beitragspflichtigen zum branchenspezifischen Gesamtumsatz zu bemessen und einzuheben, wobei alle im Inland aus der Erbringung von

Telekommunikationsdiensten erzielten Umsätze für die Berechnung heranzuziehen sind.

...

(13) Für den Fall, dass ein Unternehmen der Verpflichtung zur Entrichtung des Finanzierungsbeitrages nicht oder nicht ordnungsgemäß nachkommt, hat die Telekom-Control-Kommission die Entrichtung des Finanzierungsbeitrages mit Bescheid vorzuschreiben. Ebenso sind Gutschriften und Nachforderungen iSd Abs. 12 auf Antrag bescheidmässig festzustellen.

...

Finanzierung und Verwaltung der Finanzmittel für den Fachbereich Telekommunikation und Post, Postbranche

§ 34a. (1) Zur Finanzierung des in Erfüllung der Aufgaben nach § 17 Abs. 3 und 4 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 per 30. Jänner und 30. Juni zu überweisen. Über die Verwendung dieser Mittel ist von der RTR-GmbH jährlich bis 30. April des Folgejahres dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu berichten und ein Rechnungsabschluss vorzulegen. Die Gesamtsumme des durch Finanzierungsbeiträge zu leistenden übrigen Aufwandes der RTR-GmbH darf jährlich höchstens 550 000 Euro betragen. Die genannten Beträge vermindern oder erhöhen sich ab dem Jahr 2012 in jenem Maße, in dem sich der von der Bundesanstalt Statistik Österreich verlaubliche Verbraucherpreisindex 2005 oder der an seine Stelle tretende Index des Vorjahres verändert hat.

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

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

2. Das Postmarktgesetz, BGBl I Nr 123/2009 idF BGBl I Nr 111/2010 (PMG), lautet (auszugsweise):

"Allgemeine Bestimmungen

Zweck

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz soll gewährleisten, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden. Es soll insbesondere

- a) für die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) gewährleisten und
- b) einen fairen Wettbewerb beim Erbringen von Postdiensten ermöglichen.

(2) Durch dieses Bundesgesetz wird die Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. Nr. L 15 vom 21.1.1998 S. 14, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 52 vom 27.2.2008, S. 3, umgesetzt.

...

Universaldienst

Begriff und Umfang

§ 6. (1) Der Universaldienst ist ein Mindestangebot an Postdiensten, die allgemein zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Nutzerinnen und Nutzer als notwendig angesehen werden, die flächendeckend im Bundesgebiet angeboten werden und zu denen alle Nutzerinnen und Nutzer zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben. Die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes besteht nicht, soweit allgemeine Notstände die Postbeförderung hindern.

(2) Der Universaldienst umfasst folgende Leistungen:

1. Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg,
2. Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg,
3. Dienste für Einschreib- und Wertsendungen.

(3) Der Universaldienst umfasst sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend jene Leistungen, die zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Nutzerinnen und Nutzer notwendig sind. Als solche gelten jene

Leistungen, bei denen die zu Grunde liegenden Verträge über die zu erbringenden Postdienste durch Aufgabe in Postbriefkästen oder durch Übergabe der Postsendungen an einem anderen Zugangspunkt abgeschlossen werden. Jedenfalls vom Universaldienst mit umfasst sind Zeitungen und Zeitschriften betreffende Postdienste.

...

Postdienste

Allgemeine Voraussetzungen

§ 24. (1) Jedermann ist nach Maßgabe der Voraussetzungen dieses Bundesgesetzes berechtigt, Postdienste anzubieten und zu erbringen.

...

Anzeigepflicht

§ 25. (1) Postdiensteanbieter haben die beabsichtigte Erbringung eines Postdienstes sowie Änderungen des Betriebes und dessen Einstellung vor Betriebsaufnahme, Änderung oder Einstellung der Regulierungsbehörde anzuzeigen. Die Anzeige hat schriftlich unter Angabe der Art des Dienstes sowie der technischen und betrieblichen Merkmale zu erfolgen.

...

Konzessionspflichtige Dienste

§ 26. (1) Einer Konzession bedarf die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen für Dritte bis zu einem Gewicht von 50 g.

(2) Der Universaldienstbetreiber bedarf keiner Konzession; er gilt als Betreiber eines konzessionierten Postdienstes.

...

Postbehörden, Aufsichtsrecht

Postbehörden, Regulierungsbehörden

§ 37. ...

(2) Regulierungsbehörde im Sinne dieses Gesetzes und im Sinne der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität ist hinsichtlich der Aufgaben

nach § 40 die Post-Control-Kommission, hinsichtlich sämtlicher anderer Aufgaben die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH).

..."

III. Die maßgebenden Bestimmungen des Unionsrechts:

Im Beschwerdefall ist 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 Dienstqualität, ABl L 15 vom 21. Jänner 1998, idF der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 (im Folgenden: Richtlinie) maßgebend. Von Bedeutung sind - neben den Erwägungsgründen 1, 2, 5, 8, 9, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24 und 25 - Artikel 1, 2, 3, 7, 9 und 22. Diese Bestimmungen haben - auszugsweise - folgenden Wortlaut:

"(1) Gemäß Artikel 7a des Vertrags sind Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu treffen. Dieser Markt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

(2) Die Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor ist für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft von großer Bedeutung, da die Postdienste ein wichtiges Instrument für Kommunikation und Handel sind.

...

(5) Der Umfang und die Bereitstellungsbedingungen des postalischen Universaldienstes stellen sich in den Mitgliedstaaten zur Zeit sehr unterschiedlich dar. Insbesondere bei der Leistungsqualität bestehen große Unterschiede.

..

(8) Maßnahmen zur schrittweisen und kontrollierten Liberalisierung des Marktes und zur Wahrung eines angemessenen Gleichgewichts bei deren Durchführung sind notwendig, um gemeinschaftsweit das freie Angebot von Diensten im Postsektor unter Beachtung der Pflichten und Rechte der Anbieter von Universaldienstleistungen zu gewährleisten.

(9) Auf Gemeinschaftsebene muß deshalb die Harmonisierung der Rahmenbedingungen im Postsektor vorangetrieben werden; dazu sind gemeinsame Regeln aufzustellen.

...

(16) Die Beibehaltung bestimmter reservierbarer Dienste unter Einhaltung der Bestimmungen des Vertrags und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften erscheint gerechtfertigt, um das Funktionieren des Universaldienstes unter finanziell ausgewogenen Bedingungen zu gewährleisten. Der Liberalisierungsprozeß darf die Fortführung bestimmter kostenloser Dienste, die in den Mitgliedstaaten für blinde und sehbehinderte Menschen eingeführt wurden, nicht einschränken.

(17) Inlandsbriefsendungen ab 350 g machen weniger als 2 % des Briefaufkommens und weniger als 3 % der Einnahmen der öffentlichen Betreiber aus. Das Preiskriterium (das Fünffache des Basistarifs) wird eine bessere Unterscheidung zwischen dem reservierten Dienst und dem liberalisierten Kurierdienst ermöglichen.

(18) Der wesentliche Unterschied zwischen Kurierpost und postalischen Universaldienstleistungen besteht in dem von den Kurierdiensten erbrachten und von den Kunden wahrgenommenen Mehrwert (in beliebiger Form), wobei sich dieser zusätzliche Wert am besten durch Ermittlung des zusätzlichen Preises bestimmen läßt, den die Kunden zu zahlen bereit sind. Die einzuhaltende Preisgrenze des reservierten Bereichs wird hiervon jedoch nicht berührt.

...

(21) Da neue Dienste (Dienste, die sich von traditionellen Postdiensten deutlich unterscheiden) und der Dokumentenaustausch nicht zum Universaldienst gehören, besteht kein Grund, sie für die Anbieter von Universaldienstleistungen zu reservieren. Dies gilt auch für die Eigenbeförderung (Übernahme postalischer Dienstleistungen durch eine natürliche oder juristische Person, die gleichzeitig der Absender der Briefsendungen ist, oder Übernahme von Abholung und Transport dieser Sendungen durch einen Dritten, der ausschließlich im Namen dieser Person handelt), die nicht unter die Kategorie Dienstleistungen fällt.

(22) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben die Durchführung der nicht für die Anbieter von Universaldienstleistungen reservierten Postdienste in ihrem Hoheitsgebiet durch angemessene Genehmigungsverfahren zu regeln. Diese Verfahren müssen transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und auf objektiven Kriterien beruhen.

(23) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben die Erteilung von Lizenzen an die Bedingung zu knüpfen, Universaldienstpflichten zu übernehmen oder Zahlungen in einen Ausgleichsfonds zu leisten, der unverhältnismäßige finanzielle Nachteile ausgleicht, die sich für die Anbieter von Universaldienstleistungen aus der Universaldienstpflicht ergeben. Die

Mitgliedstaaten sollten ferner die Möglichkeit haben, in die Genehmigungen eine Verpflichtung aufzunehmen, wonach die genehmigten Tätigkeiten nicht die ausschließlichen oder besonderen Rechte der Anbieter von Universaldienstleistungen im reservierten Bereich beeinträchtigen dürfen. Zudem kann ein System der Kennzeichnung von Direktwerbung zu Kontrollzwecken eingeführt werden, wenn diese liberalisiert ist.

(24) Es sind die erforderlichen Maßnahmen zur Harmonisierung bestimmter Genehmigungsverfahren zu beschließen, welche die Mitgliedstaaten für das kommerzielle Angebot nichtreservierter Dienste für die Allgemeinheit vorsehen.

(25) Sollte es sich als erforderlich erweisen, so sind Maßnahmen zu beschließen, um zu gewährleisten, daß die Bedingungen für den Zugang zum öffentlichen Postnetz in den Mitgliedstaaten transparent und nicht diskriminierend sind.

...

KAPITEL 1

Zielsetzung und Geltungsbereich

Artikel 1

Diese Richtlinie enthält gemeinsame Vorschriften für

- die Bedingungen für die Erbringung von Postdiensten;
- die Bereitstellung eines Universalpostdienstes in der Gemeinschaft;
- die Finanzierung von Universaldiensten unter Bedingungen, die die dauerhafte Bereitstellung solcher Dienste gewährleisten;
- die Tarifierungsgrundsätze und die Transparenz der Rechnungslegung für die Erbringung der Universaldienstleistungen;
- die Festlegung von Qualitätsnormen für die Erbringung der Universaldienstleistungen und die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Normen;
- die Harmonisierung der technischen Normen;
- die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten.

Artikel 2

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;
...
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 'Gruppenebene' 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;

...

KAPITEL 2

Universaldienst

Artikel 3

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet.

(2) Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.

(3) Die Mitgliedstaaten unternehmen Schritte, um zu gewährleisten, dass der Universaldienst an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche gewährleistet ist, sofern keine besonderen Umstände oder außergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten vorliegen, und dass dieser Dienst mindestens Folgendes umfasst:

- eine Abholung;
- eine Hauszustellung an jede natürliche oder juristische Person oder, ausnahmsweise, unter von der nationalen Regulierungsbehörde zu beurteilenden Bedingungen, eine Zustellung an geeignete Einrichtungen.

Jede Ausnahme oder Abweichung, die von einer nationalen Regulierungsbehörde gemäß diesem Absatz gewährt wird, ist der Kommission und allen nationalen Regulierungsbehörden mitzuteilen.

(4) Jeder Mitgliedstaat erläßt die erforderlichen Maßnahmen, damit der Universaldienst mindestens folgendes Angebot umfaßt:

- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg;
- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg;
- die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen.

(5) Die nationalen Regulierungsbehörden können die Gewichtsobergrenze für Postpakete, die unter den Universaldienst fallen, auf einen Wert anheben, der 20 kg nicht übersteigt, und Sonderregelungen für die Hauszustellung von solchen Postpaketen vorsehen.

...

KAPITEL 3

Finanzierung der Universaldienste

Artikel 7

(1) Die Mitgliedstaaten gewähren für die Einrichtung und die Erbringung von Postdiensten keine ausschließlichen oder besonderen Rechte mehr und erhalten diese auch nicht mehr aufrecht. Die Mitgliedstaaten können die Bereitstellung der Universaldienste unter Anwendung eines oder mehrerer der in den Absätzen 2, 3 und 4 genannten Verfahren oder anderer, mit dem Vertrag in Einklang stehender Verfahren finanzieren.

(2) Die Mitgliedstaaten können die Bereitstellung der Universaldienste nach den für das öffentliche Beschaffungswesen geltenden Vorschriften sicherstellen, einschließlich des wettbewerblichen Dialogs und des Verhandlungsverfahrens mit oder ohne vorherige Bekanntmachung gemäß der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

(3) Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass die Universaldienstverpflichtungen aufgrund dieser Richtlinie mit Nettokosten verbunden sind, die unter Berücksichtigung von Anhang I berechnet werden, und eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den/die Universaldiensteanbieter darstellen, so kann er Folgendes einführen:

- a) einen Ausgleichsmechanismus, um das/die betroffene(n) Unternehmen mit öffentlichen Mitteln zu entschädigen; oder
- b) einen Mechanismus für die Aufteilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen auf die Anbieter der Dienstleistungen und/oder Nutzer.

(4) Werden die Nettokosten gemäß Absatz 3 Buchstabe b aufgeteilt, so können die Mitgliedstaaten einen Ausgleichsfonds einrichten, in den Beiträge von Diensteanbietern und/oder Nutzern fließen und der von einer vom/von den Begünstigten unabhängigen Stelle verwaltet wird. Die Mitgliedstaaten können die Erteilung von Genehmigungen an Diensteanbieter gemäß Artikel 9 Absatz 2 mit der Verpflichtung verknüpfen, einen finanziellen Beitrag zu dem Fonds zu leisten oder Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen. Die in Artikel 3 genannten Universaldienstverpflichtungen des/der Universaldiensteanbieter(s) können auf diese Weise finanziert werden.

(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung des Ausgleichsfonds und der Festlegung der Höhe der finanziellen Beiträge gemäß den Absätzen 3 und 4 eingehalten werden. Entscheidungen gemäß den Absätzen 3

und 4 müssen auf objektiven und nachprüfbaren Kriterien beruhen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

...

KAPITEL 4

Bedingungen für die Bereitstellung von Postdiensten und den Zugang zum Postnetz

Artikel 9

(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.

Außer im Falle von Unternehmen, die gemäß Artikel 4 als Universaldiensteanbieter benannt wurden, dürfen Genehmigungen nicht

- zahlenmäßig beschränkt sein;

- dazu führen, dass für die gleichen Elemente eines Universaldienstes oder Teile des Hoheitsgebiets Universaldienstverpflichtungen und gleichzeitig finanzielle Beiträge zu einem Ausgleichsmechanismus auferlegt werden;
- zu Parallelaufgaben für Unternehmen aufgrund anderer, nicht sektorspezifischer nationaler Rechtsvorschriften führen;
- mit anderen technischen oder betrieblichen Auflagen verbunden sein als denen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen dieser Richtlinie erforderlich sind.

(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.

...

KAPITEL 9

Nationale Regulierungsbehörde

Artikel 22

(1) Jeder Mitgliedstaat bestimmt eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden für den Postsektor, die von den Postbetreibern rechtlich getrennt und betrieblich unabhängig sind. Mitgliedstaaten, die weiterhin an Postdiensteanbietern beteiligt sind oder diese kontrollieren, müssen eine wirksame strukturelle Trennung der Regulierungsfunktionen von den Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission mit, welche nationalen Regulierungsbehörden sie für die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Aufgaben benannt haben. Sie veröffentlichen die von den nationalen Regulierungsbehörden wahrzunehmenden Aufgaben in leicht zugänglicher Form, insbesondere wenn diese Aufgaben mehr als einer Stelle übertragen werden. Die Mitgliedstaaten gewährleisten gegebenenfalls die Konsultation und Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden und den für die Anwendung des Wettbewerbs- und des Verbraucherschutzes zuständigen nationalen Behörden in Fragen von gemeinsamem Interesse.

(2) Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden ist 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. Sie

können auch beauftragt werden, die Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Postsektor zu überwachen.

Die nationalen Regulierungsbehörden arbeiten innerhalb der geeigneten Stellen eng zusammen und leisten sich Amtshilfe, um die Anwendung dieser Richtlinie zu erleichtern.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es auf nationaler Ebene wirksame Verfahren gibt, nach denen jeder Nutzer oder Postdiensteanbieter, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann. Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde in Kraft, sofern nicht die Beschwerdeinstanz anders entscheidet."

IV. Zur Vorlageberechtigung:

Der Verwaltungsgerichtshof ist ein Gericht im Sinne des Art 267 AEUV, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.

V. Erläuterungen zu den Vorlagefragen:

1.1. Nach den maßgebenden nationalen Bestimmungen haben alle Postdiensteanbieter, also nicht nur die Anbieter von Universaldienstleistungen, entsprechend ihrer Umsatzanteile am Gesamtumsatz der Postbranche (verhältnismäßig) einen Beitrag zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde zu leisten.

1.2. Die belangte Behörde vertritt die Auffassung, anders als die Verpflichtung zur Leistung eines finanziellen Beitrags an einen die Erbringung von Universaldienstleistungen mitfinanzierenden Ausgleichsfonds sei die im Beschwerdefall relevante Verpflichtung zur Leistung eines finanziellen Beitrags zu den Aufwendungen der Regulierungsbehörde nach der Richtlinie nicht auf Universaldienstleister beschränkt. Dies ergebe sich insbesondere aus der Regelung des Art 9 Abs 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie, wonach die im vierten Spiegelstrich

genannte Verpflichtung auch anderen Betreibern als Universaldienstleistern auferlegt werden dürfe.

1.3. Demgegenüber stützt die Beschwerdeführerin ihre gegenteilige Auffassung im Wesentlichen darauf, dass die beschwerdegegenständliche Verpflichtung im Abs 2 des Art 9 der Richtlinie genannt ist, also in jener Regelung, die festlegt, dass für zum Universaldienst gehörende Dienste Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen eingeführt werden können, wobei diese Genehmigungen mit den in Unterabsatz 2 genannten Bedingungen - darunter die hier gegenständliche - verknüpft werden können. Derartige Verknüpfungen würden hingegen von Art 9 Abs 1 der Richtlinie für nicht zum Universaldienst gehörende Dienste nicht erlaubt.

Es gebe auch keinen Grund, die hier gegenständliche Regelung (Mitfinanzierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde, Spiegelstrich 4) anders zu behandeln als die - gleichfalls in Art 9 Abs 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie angeführte - Bedingung einer Mitfinanzierung eines Ausgleichsfonds (Spiegelstrich 3), hinsichtlich derer die notwendige Verknüpfung mit einer Bewilligung zur Erbringung von Universaldienstleistungen auch in den Erwägungsgründen 27 und 28 der Änderungsrichtlinie 2008/6/EG deutlich gemacht werde.

2.1. Der Beschwerdeführerin ist insofern beizupflichten, als die Regelung des Art 9 der Richtlinie zunächst differenziert zwischen Diensten, die nicht zum Universaldienst gehören (Abs 1; für diese können Allgemeingenehmigungen eingeführt werden, sofern diese erforderlich sind, um die Grundanforderungen zu gewährleisten) und solchen, die zum Universaldienst gehören (Abs 2; für diese können Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen eingeführt werden, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten und die Bereitstellung des Universaldienstes zu gewährleisten).

Die im Beschwerdefall strittige Regelung, wonach die "Bewilligung der Genehmigungen" gegebenenfalls an die Verpflichtung gebunden sein kann, einen finanziellen Beitrag zu den betrieblichen Aufwendungen der in Art 22 genannten nationalen Regulierungsbehörde zu leisten, ist als Unterabsatz 2 Teil des Abs 2, woraus der Schluss gezogen werden könnte, dass sie sich auch nur auf Genehmigungen iSd Art 2 beziehen darf.

2.2. Dagegen könnte aber eingewendet werden, dass gleichfalls in Abs 2, nämlich in dessen Unterabsatz 3, die Regelung getroffen wird, dass die im ersten Gedankenstrich und in Art 3 genannten Bedingungen, also die Verknüpfung mit Universaldienstverpflichtungen, nur "benannten Universaldiensteanbietern" auferlegt werden dürfen. Daraus wird zumindest klar, dass die übrigen in Unterabsatz 2 genannten Verpflichtungen, darunter die hier gegenständliche, auch anderen Anbietern - als "benannten Universaldiensteanbietern" - auferlegt werden dürfen; offen bleibt allerdings, ob nur solchen, die (ohne benannt zu sein) Universaldienstleistungen anbieten, oder sämtlichen Postdiensteanbietern.

3. Spätestens bei diesem Stand der Auslegung ist ein (neuerlicher) Blick auf die Legaldefinition der hier strittigen Begriffe angebracht:

Art 9 Abs 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie bezieht sich auf die "Bewilligung der Genehmigungen".

Nach der Begriffsbestimmung in Art 2 Z 14 der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck 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 Postnetze für die Bereitstellung derartiger Dienste zu errichten und/oder zu betreiben, und die in Form einer 'Allgemeingenehmigung' oder 'Einzelgenehmigung' ... erteilt wird".

Es lässt sich also argumentieren, dass vom Wortlaut "Genehmigung[en]" (auch iSd Art 9 Abs 2 Unterabsatz 2) sowohl Allgemein- als auch Einzelgenehmigungen erfasst sind, zumal ein von der grundsätzlichen

Begriffsbestimmung des Art 2 Z 14 der Richtlinie abweichendes Begriffsverständnis im gegebenen Zusammenhang nicht deutlich gemacht wird.

4. Historischer Zusammenhang und erkennbarer Regelungszweck:

4.1. Die Richtlinie, die sich die Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor zum Ziel gesetzt hat (Erwägungsgrund 1) und die Wichtigkeit der Postdienste für die Gemeinschaft betont (Erwägungsgrund 2), sieht Maßnahmen zur schrittweisen Liberalisierung des Marktes und zur Harmonisierung der Rahmenbedingungen im Postsektor vor (Erwägungsgründe 8 und 9), wobei ein Universaldienst zu gewährleisten ist, also (im Wesentlichen) ein Mindestangebot an allen Nutzern zur Verfügung stehenden Postdiensten zu erschwinglichen Preisen.

Die Stammfassung der Richtlinie definiert in ihrem Kapitel 1 "Zielsetzung und Geltungsbereich".

Art 1 in der Stammfassung lautete:

"Artikel 1

Diese Richtlinie enthält gemeinsame Vorschriften für

- die Bereitstellung eines postalischen Universaldienstes in der Gemeinschaft;
- die Kriterien zur Abgrenzung der für die Anbieter von Universaldienstleistungen reservierbaren Dienste und die Bedingungen für die Erbringung nichtreservierter Dienste;
- die Tarifierungsgrundsätze und die Transparenz der Rechnungslegung für die Erbringung der Universaldienstleistungen;
- die Festlegung von Qualitätsnormen für die Erbringung der Universaldienstleistungen und die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Normen;
- die Harmonisierung der technischen Normen;
- die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten."

Das oben dargelegte Verständnis des Begriffs "Genehmigung" lag schon der Stammfassung der Richtlinie zugrunde. Art 2 Z 14 lautete (auszugsweise):

"Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

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 Postnetze für die Bereitstellung derartiger Dienste zu errichten und/oder zu betreiben, und die in Form einer 'Allgemeingenehmigung' oder 'Einzelgenehmigung' ... erteilt wird ..."

Auch in der Stammfassung waren also sowohl Allgemein- als auch Einzelgenehmigungen erfasst.

Kapitel 2 regelte den Universaldienst, wobei für das Marktsegment Postpakete eine Gewichtsgrenze von 10 kg festgelegt wird (Art 3 Abs 4 zweiter Spiegelstrich); der zu gewährleistende Universaldienst hat also zumindest Abholung, Transport und Zustellung solcher Pakete zu umfassen, wobei die nationalen Regulierungsbehörden die Gewichtsobergrenze auf bis zu 20 kg anheben können (Art 3 Abs 5).

Art 7 (enthalten in Kapitel 3 "Harmonisierung der reservierbaren Dienste") legte Höchstgrenzen für den Bereich fest, der für die Anbieter von Universaldienstleistungen zwecks Aufrechterhaltung des Universaldienstes innerhalb bestimmter Gewichts- und Preisgrenzen reserviert werden kann; die spätere Überprüfung und Änderung der (für die Zulässigkeit der Reservierung maßgebenden) Gewichts- und Preisgrenzen wird schon in Art 7 Abs 3 vorgezeichnet.

Zusätzlich eröffnete die Richtlinie in ihrem (in Kapitel 4 "Bedingungen für die Bereitstellung nichtreservierter Dienste und den Zugang zum Netz" enthaltenen) Art 9 Abs 4 die Möglichkeit einer Verpflichtung zur Mitfinanzierung eines Ausgleichsfonds zur Sicherstellung des Universaldienstes.

Art 9 (der Stammfassung) lautete auszugsweise:

"Artikel 9

(1) Für nichtreservierte Dienste, die nicht zum Universaldienst gemäß Artikel 3 gehören, können die Mitgliedstaaten Allgemeingenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten.

(2) Für nichtreservierte Dienste, die zum Universaldienst gemäß Artikel 3 gehören, können die Mitgliedstaaten Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen einführen, soweit diese erforderlich sind, um die Erfüllung der Grundanforderungen zu gewährleisten und den Universaldienst zu sichern.

Die Bewilligung der Genehmigungen kann

- gegebenenfalls mit Universaldienstplichten verknüpft werden;
- erforderlichenfalls Anforderungen an Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Dienste stellen;
- mit der Verpflichtung verknüpft werden, die ausschließlichen oder besonderen Rechte, die dem (den) Anbieter(n) von Universaldienstleistungen für die sich aus Artikel 7 Absätze 1 und 2 ergebenden reservierten Dienste eingeräumt worden sind, nicht zu beeinträchtigen.

(3) Die Verfahren der Absätze 1 und 2 müssen transparent, nichtdiskriminierend sowie verhältnismäßig sein und auf objektiven Kriterien beruhen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß die Gründe für die völlige oder teilweise Verweigerung einer Genehmigung dem Antragsteller mitgeteilt werden; sie legen ferner ein Rechtsbehelfsverfahren fest.

(4) Zur Sicherung des Universaldienstes kann ein Mitgliedstaat, wenn er feststellt, daß die in dieser Richtlinie vorgesehenen Universaldienstplichten eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den Anbieter von Universaldienstleistungen darstellen, einen Ausgleichsfonds einrichten, der zu diesem Zweck von einer von dem oder den Nutznießern unabhängigen Stelle verwaltet wird. In diesem Fall kann er die Bewilligung der Genehmigungen mit der Verpflichtung verbinden, finanzielle Beiträge an diesen Fonds zu leisten. Der Mitgliedstaat muß sicherstellen, daß die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung des Ausgleichsfonds und der Festlegung der Höhe der finanziellen Beiträge eingehalten werden. Nur die in Artikel 3 genannten Leistungen können auf diese Weise finanziert werden.

..."

Schon die Stammfassung des Art 9 differenzierte also zwischen Allgemein- und Einzelgenehmigungen, wobei erstere für nicht zum Universaldienst gehörende nichtreservierte Dienste und letztere für zum Universaldienst gehörende nichtreservierte Dienste eingeführt werden können.

Im gegebenen Zusammenhang aufzuzeigen ist, dass die allfällige Verpflichtung zur Mitfinanzierung eines Ausgleichsfonds in Abs 4 des Art 9 enthalten ist, also - jedenfalls "intrasystematisch" betrachtet - nicht nur mit Einzelgenehmigungen (Abs 2) sondern auch mit Allgemeingenehmigungen (Abs 1) verknüpft werden kann.

Eine Verpflichtung wie die im Beschwerdefall gegenständliche ist in der Stammfassung noch nicht enthalten.

4.2. Durch die Änderungsrichtlinie 2002/39/EG wurden im Wesentlichen - soweit im Beschwerdefall von Interesse - schrittweise Änderungen der (Gewichts- und Preis-)Grenzen für den reservierten Bereich normiert; die grundsätzliche Zulässigkeit der Reservierung bestimmter Postdienste für die Anbieter von Universaldienstleistungen blieb aufrecht (vgl die Erwägungsgründe 11 und 23); die Erwägungsgründe erwähnen auch die (schon bisher bestehende) Möglichkeit der verpflichtenden Mitfinanzierung eines Ausgleichsfonds (Erwägungsgrund 26).

4.3. Erst die Änderungsrichtlinie 2008/6/EG bringt die verheißene Marktöffnung bzw -liberalisierung (Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste; vgl Erwägungsgrund 13): Ein reservierter Bereich ist nicht mehr zulässig; ausschließliche oder besondere Rechte für die Erbringung von Postdiensten dürfen nicht mehr gewährt bzw aufrechterhalten werden (Art 7 Abs 1).

Damit verbunden ist auch ein gewisser Paradigmenwechsel bei der Sicherstellung des Universaldienstes: Erwägungsgrund 23 der Änderungsrichtlinie spricht davon, dass nach der Stammfassung der Richtlinie der Benennung von Universaldiensteanbietern der Vorzug gegeben worden sei; stärkerer Wettbewerb und breiteres Angebot führten zu mehr Flexibilität bei der Gewährleistung der

Verfügbarkeit des Universaldienstes, weshalb sich die Mitgliedstaaten nunmehr "für eine der folgenden Optionen oder eine Kombination aus ihnen entscheiden [könnten]: 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."

Die bisher gegebene Möglichkeit der Finanzierung des Universaldienstes durch den Vorbehalt der Erbringung reservierter Bereiche des Postdienstes durch den Universaldiensteanbieter entfällt (vgl den diesbezüglichen Hinweis in Erwägungsgrund 13); aufrecht bleibt die - schon bisher bestandene - Möglichkeit der Mitfinanzierung durch einen von Beiträgen von Diensteanbietern gespeisten Ausgleichsfonds.

Dem wird in der Änderungsrichtlinie 2008/6/EG breiter Raum gewidmet (vgl die Erwägungsgründe 26 bis 28): Bei der Entscheidung darüber, welche Unternehmen für Beiträge zu einem Ausgleichsfonds herangezogen werden, sei zu 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" (Erwägungsgrund 27); zwecks Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes solle für die Beitragsbemessung auch der "Anteil dieser Unternehmen an den Aktivitäten, die in den Bereich des Universaldienstes fallen", berücksichtigt werden (Erwägungsgrund 28).

Vergleichbare einschränkende Bestimmungen hinsichtlich der - erst mit der Änderungsrichtlinie 2008/6/EG eingeführten - nun beschwerdegegenständlichen Regelung der allfälligen Mitfinanzierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde fehlen; insbesondere wird nicht normiert, dass bei der Bemessung des

diesbezüglichen Anteils das Ausmaß der in den Bereich des Universaldienstes fallenden Dienstleistungen bestimmend sein sollte.

5. Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) zu dieser Frage liegt - soweit ersichtlich - noch nicht vor: Der EuGH hat im Urteil vom 13. Oktober 2011, Rs C-148/10, *DHL International NV*, Slg 2011, I-9543, zwar ausgesprochen, dass die in Rede stehende Richtlinie auch für die Anbieter von nicht zum Universaldienst gehörenden Postdiensten einschlägig ist und einer nationalen Regelung, die für die Anbieter von nicht zum Universaldienst gehörenden Postdiensten ein externes Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden der Nutzer dieser Dienste vorschreibt, nicht entgegen steht, sich dabei aber zur Zulässigkeit einer Finanzierungsregelung wie der nun im Beschwerdefall gegenständlichen nicht geäußert.

6. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts könnte der Umstand, dass die Finanzierungspflicht für Aufwendungen der Regulierungsbehörde nicht zwingend mit der Erbringung von Universaldienstleistungen verknüpft ist, durch folgende Überlegungen gerechtfertigt werden:

Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörde ist zwar vor allem die Einrichtung von Überwachungs- und Regulierungsverfahren zur Sicherstellung des Universaldienstes; gleichwohl ist sie zur Gewährleistung der Einhaltung aller sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen verhalten (Art 22 Abs 2 der Richtlinie). Die Änderungsrichtlinie 2008/6/EG hat - wie erwähnt - im Bereich der Postdienste die vollständige Marktöffnung und -liberalisierung bewirkt. Das Ziel der Bereitstellung eines Universaldienstes ist, wie auch in der Neufassung des Art 1 zum Ausdruck kommt, nicht mehr das vordringlichste; vielmehr sollen mit der Richtlinie generell einheitliche Bedingungen für die Erbringung von Postdiensten normiert werden (vgl Art 1 erster Spiegelstrich). Die Tätigkeit der Regulierungsbehörde beschränkt sich daher nicht auf die Sicherstellung des Universaldienstes.

Nicht unerwähnt bleiben soll im gegebenen Zusammenhang auch Folgendes:

Die dargestellte nationale Regelung, deren Vereinbarkeit mit der Richtlinie auf dem Prüfstand steht, trägt dem Umstand, dass an der Erfüllung der Ziele der Richtlinie bzw des diese umsetzenden nationalen Gesetzes auch ein Interesse der Allgemeinheit und nicht bloß der am Markt teilnehmenden (Universaldienstleistungen erbringenden) Unternehmen besteht, ohnedies Rechnung: So ist nach § 34a Abs 1 KOG ein nicht unerheblicher Teil (gut ein Viertel) des auf Tätigkeiten für die Postbranche entfallenden Aufwands der Regulierungsbehörde durch Mittel aus dem Bundeshaushalt zu tragen.

7. Falls allerdings davon auszugehen sein sollte, dass die Zulässigkeit einer Verpflichtung zur Mitfinanzierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde durch Postdiensteanbieter davon abhängt, dass diese (auch) Universaldienstleistungen erbringen (die Frage 1 also zu bejahen ist), werden die ersichtlichen Zusatzfragen gestellt. Der Verwaltungsgerichtshof verkennt nicht, dass die Frage, ob eine bestimmte Dienstleistung dem Universaldienst zuzurechnen ist, auch von den Umständen des Einzelfalls abhängt; es ist jedoch zu klären, welchen Kriterien bei dieser Prüfung entscheidende Bedeutung zukommt.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie Vorgaben hinsichtlich eines Mindestangebots von Universaldienstleistungen macht (Art 3 Abs 4), aber den Mitgliedstaaten die Qualifizierung weiterer Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen offen lässt (vgl etwa Art 3 Abs 5). Der österreichische Gesetzgeber hat zwar nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die betreffende Gewichtsobergrenze für Postpakete, die unter den Universaldienst fallen, auf 20 kg anzuheben, er hat aber in § 6 Abs 3 PMG die Regelung getroffen, dass - insoweit über das Mindestangebot nach § 6 Abs 2 PMG bzw Art 3 Abs 4 der Richtlinie hinausgehend - zum Universaldienst auch jene Leistungen zu zählen sind, die zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Nutzer notwendig sind. Um beurteilen zu können, ob bestimmte Dienste als zum

Universaldienst zugehörig zu qualifizieren sind, ist daher nach dieser Regelung im jeweiligen Einzelfall der konkret zu beurteilende Dienst zu prüfen.

Für den Fall, dass davon auszugehen ist, dass Postdiensteanbieter nur in dem Ausmaß zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde beitragspflichtig sind, in dem sie Universaldienstleistungen erbringen, stellt sich also die Frage, ob auch solche Postdienstleistungen, die über das verpflichtende Mindestangebot an Universaldienstleistungen nach der Richtlinie hinausgehen, aber nach der nationalen Regelung als Universaldienstleistungen zu qualifizieren sind, dazu zu zählen sind.

Da zu den angesprochenen Fragen keine Rechtsprechung des EuGH vorliegt, werden sie mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung vorgelegt.

W i e n , am 17. Dezember 2014