



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 13. Juni 2019¹

Verbundene Rechtssachen C-203/18 und C-374/18

**Deutsche Post AG,
Klaus Leymann
gegen**

Land Nordrhein-Westfalen

(Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen
[Deutschland])

und

**UPS Deutschland Inc. & Co. OHG,
DPD Dynamic Parcel Distribution GmbH & Co. KG,
Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V.**

gegen

Deutsche Post AG

(Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Köln [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Straßenverkehr – Verordnung (EG) Nr. 561/2006 –
Benutzung eines Fahrtenschreibers – Art. 13 Abs. 1 Buchst. d – Ausnahme für Fahrzeuge, die zum
Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universalpostdienstes benutzt werden –
Fahrzeuge, die teilweise für die Zustellung von nicht unter den Universalpostdienst fallende Sendungen
benutzt werden – Richtlinie 97/67/EG – Begriff ‚Universaldienst‘“

1. In den vorliegenden verbundenen Vorabentscheidungsverfahren soll der Gerichtshof insbesondere die Tragweite von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates² in der durch die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 561/2006) bestimmen. Diese Vorschrift erlaubt den Mitgliedstaaten, eine Abweichung von der Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung betreffend die Lenkzeiten, die Fahrtunterbrechungen und die Ruhezeiten für die Beförderung mit Fahrzeugen zuzulassen, die von Anbietern von postalischen Universaldienstleistungen „zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes“ benutzt werden.

¹ Originalsprache: Französisch.

² ABl. 2006, L 102, S. 1.

2. Insbesondere wird der Gerichtshof in seinem zu erlassenden Urteil zu entscheiden haben, ob diese Ausnahmebestimmung in dem Sinne zu verstehen ist, dass sie nur die Fahrzeuge abdeckt, die allein und ausschließlich zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universalpostdienstes verwendet werden, oder ob sie auch anwendbar ist, wenn diese Fahrzeuge überwiegend oder zu einem auf andere Weise bestimmten Anteil zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 561/2006

3. Art. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 lautet:

„Durch diese Verordnung werden Vorschriften zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr festgelegt, um die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Ziel dieser Verordnung ist es ferner, zu einer besseren Kontrolle und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Arbeitspraxis innerhalb des Straßenverkehrsgewerbes beizutragen.“

4. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung sieht vor:

„Diese Verordnung gilt für folgende Beförderungen im Straßenverkehr:

a) Güterbeförderung mit Fahrzeugen, deren zulässige Höchstmasse einschließlich Anhänger oder Sattelanhänger 3,5 t übersteigt ...“

5. Die Art. 5 bis 9 dieser Verordnung enthalten die Vorschriften über das Fahrpersonal, die Lenkzeiten, die Fahrtunterbrechungen und die Ruhezeiten.

6. Art. 13 Abs. 1 dieser Verordnung, der in Kapitel IV („Ausnahmen“) enthalten ist, bestimmt:

„Sofern die Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigt wird, kann jeder Mitgliedstaat für sein Hoheitsgebiet oder mit Zustimmung der betreffenden Mitgliedstaaten für das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Abweichungen von den Artikeln 5 bis 9 zulassen und solche Abweichungen für die Beförderung mit folgenden Fahrzeugen an individuelle Bedingungen knüpfen:

...

d) Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von nicht mehr als 7,5 t, die von Universaldiensteanbietern im Sinne des Artikels 2 Absatz 13 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 Dienstqualität³ zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden.

³ ABl. 1998, L 15, S. 14.

Diese Fahrzeuge dürfen nur in einem Umkreis von 100 km vom Standort des Unternehmens und unter der Bedingung benutzt werden, dass das Lenken des Fahrzeugs für den Fahrer nicht die Haupttätigkeit darstellt;

...“

2. Verordnung (EU) Nr. 165/2014

7. Die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr⁴ (im Folgenden: Verordnung Nr. 165/2014) enthält u. a. die Pflichten und Vorschriften betreffend die Bauart, den Einbau, die Benutzung, die Prüfung und die Kontrolle von Fahrtenschreibern im Straßenverkehr.

3. Richtlinie 97/67/EG

8. Art. 2 Nr. 13 der Richtlinie 97/67⁵ in der durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 97/67) bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

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“.

9. Art. 3 Abs. 1, 4 und 5 dieser Richtlinie sieht Folgendes vor:

„(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.

...

(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.

⁴ ABl. 2014, L 60, S. 1.

⁵ ABl. 1998, L 15, S. 14.

(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.

...“

B. Deutsches Recht

10. § 1 („Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr“) der Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (FPersV) bestimmt:

„(1) Fahrer

1. von Fahrzeugen, die zur Güterbeförderung dienen und deren zulässige Höchstmasse einschließlich Anhänger oder Sattelanhänger mehr als 2,8 Tonnen und nicht mehr als 3,5 Tonnen beträgt, sowie

...

haben Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten nach Maßgabe der Artikel 4, 6 bis 9 und 12 der Verordnung [Nr. 561/2006] einzuhalten.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf

1. Fahrzeuge, die in § 18 genannt sind,

...

(6) ... Der Unternehmer hat

1. dem Fahrer entsprechend dem Muster der Anlage 1 geeignete Vordrucke zur Fertigung der Aufzeichnungen in ausreichender Anzahl auszuhändigen,

2. die Aufzeichnungen unverzüglich nach Aushändigung durch den Fahrer zu prüfen und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um die Beachtung der Sätze 1 bis 5 zu gewährleisten,

3. die Aufzeichnungen ein Jahr lang nach Aushändigung durch den Fahrer in chronologischer Reihenfolge und in lesbarer Form außerhalb des Fahrzeugs aufzubewahren und den zuständigen Personen auf Verlangen vorzulegen und

4. die Aufzeichnungen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist bis zum 31. März des folgenden Kalenderjahres zu vernichten ...

...“

11. § 18 („Ausnahmen nach den Verordnungen [EG] Nr. 561/2006 und [EU] Nr. 165/2014“) FPersV bestimmt:

„(1) Nach Artikel 13 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 561/2006] und nach Artikel 3 Absatz 2 der [Verordnung Nr. 165/2014] werden im Geltungsbereich des Fahrpersonalgesetzes folgende Fahrzeugkategorien von der Anwendung der Artikel 5 bis 9 der [Verordnung Nr. 561/2006] und der Anwendung der [Verordnung Nr. 165/2014] ausgenommen:

...

4. Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von nicht mehr als 7,5 Tonnen, die von Postdienstleistern, die Universaldienstleistungen im Sinne des § 1 Absatz 1 der Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999⁶ ..., die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005⁷ ... geändert worden ist (im Folgenden: PUDLV), in der jeweils geltenden Fassung erbringen, in einem Umkreis von 100 Kilometern vom Standort des Unternehmens zum Zwecke der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes verwendet werden, soweit das Lenken des Fahrzeugs nicht die Haupttätigkeit des Fahrers darstellt,

...“

12. § 4 Abs. 1 Buchst. b des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997⁸ in der zuletzt durch Art. 169 des Gesetzes vom 29. März 2017⁹ geänderten Fassung (im Folgenden: PostG) sieht Folgendes vor:

„Postdienstleistungen im Sinne dieses Gesetzes sind folgende gewerbsmäßig erbrachte Dienstleistungen:

...

b) die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt

...“

13. § 11 PostG bestimmt:

„(1) Universaldienstleistungen sind ein Mindestangebot an Postdienstleistungen nach § 4 Nr. 1, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Der Universaldienst ist auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen und Postdienstleistungen, die zumindest in Teilen beförderungstechnisch mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen erbracht werden können, beschränkt. Er umfasst nur solche Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates bedarf, nach Maßgabe des Absatzes 1 Inhalt und Umfang des Universaldienstes festzulegen.“

6 BGBl. I 1999, S. 2418.

7 BGBl. I 2005, S. 1970.

8 BGBl. I 1997, S. 3294.

9 BGBl. I 2017, S. 626.

14. Gestützt auf § 11 Abs. 2 PostG hat die Bundesregierung den Umfang des Universaldienstes hinsichtlich der Paketsendungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 PUDLV festgelegt, der wie folgt lautet:

„(1) Als Universaldienstleistungen werden folgende Postdienstleistungen bestimmt:

...

2. die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten,

...“

II. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. *Rechtssache C-203/18*

15. Die Deutsche Post AG (im Folgenden: Deutsche Post) erbringt den postalischen Universaldienst in Deutschland. In dieser Eigenschaft übernimmt sie gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 PUDLV die Beförderung von Paketen, deren Gewicht 20 kg nicht übersteigt. Für die Zustellung verwendet sie Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von nicht mehr als 7,5 t. Gleichzeitig führt die Deutsche Post mit denselben Fahrzeugen auch die Zustellung von Paketen durch, die schwerer als 20 kg sind – d. h. Pakete, die nicht unter den Universaldienst fallen –, die jedoch, nach den Angaben der Deutschen Post, auch in zustellungsintensiven Zeiten nicht mehr als 5 % der Gesamtladung aller Fahrzeuge ausmachen.

16. Die Deutsche Post ist der Ansicht, dass sie als Erbringerin des Universaldienstes unter die Ausnahmebestimmung nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV falle. Daher unterliege sie nicht der Verpflichtung, die für Unternehmen geltenden Vorschriften betreffend die Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr anzuwenden.

17. Die zuständigen Behörden vertreten hingegen die Auffassung, dass diese Ausnahmebestimmung nicht anwendbar sei, da die Deutsche Post auch schwerere Pakete befördere, deren Gewicht 20 kg, d. h. die Gewichtsgrenze für Universaldienstleistungen, überschritten. In diesem Zusammenhang seien die Niederlassungen der Deutschen Post bereits mehrfach überprüft und Bußgeldverfahren gegen Verkehrsleiter, Zustellbasenleiter und Zusteller dieser Gesellschaft eingeleitet worden.

18. Am 21. Januar 2015 erhoben die Deutsche Post und Herr Klaus Leymann (im Folgenden: Deutsche Post u. a.) beim Verwaltungsgericht Köln (Deutschland) Klage, mit der sie die Feststellung der Tragweite der Ausnahme in § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV und die Anerkennung der Anwendbarkeit dieser Ausnahme auch auf Fahrzeuge, die zu den Paketen des Universaldienstes auch Pakete mit einem Einzelgewicht von mehr als 20 kg beigeladen hätten, beantragten. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 2. Februar 2016 als unbegründet ab. Dabei ist dieses Gericht im Wesentlichen der durch das Land Nordrhein-Westfalen vertretenen Auslegung gefolgt, wonach die genannte Ausnahme nur dann anzuwenden sei, wenn die Fahrzeuge „ausschließlich“ zum Zwecke der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes verwendet würden.

19. Am 7. März 2016 legten Deutsche Post u. a. beim vorlegenden Gericht Berufung gegen dieses Urteil ein.

20. Zunächst weist dieses Gericht darauf hin, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem Erlass von § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV den Inhalt von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 übernommen habe, der eine Ausnahme betreffend die Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen vorsehe, die vom Anbieter des postalischen Universaldienstes für die Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes verwendet würden (im Folgenden: in Rede stehende Ausnahme), so dass die Auslegung dieser nationalen Bestimmung im Wesentlichen von der Auslegung der unionsrechtlichen Ausnahmebestimmung abhängt.

21. Insoweit legt es dar, dass die vom Land Nordrhein-Westfalen vertretene Auslegung es gestatte, zu vermeiden, dass der Anbieter des postalischen Universaldienstes einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Unternehmen genieße, die einen solchen Dienst nicht erbrächten und daher den Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten unterlägen. Allerdings könnte nach Ansicht dieses Gerichts die in Rede stehende Ausnahme auch in dem Sinne verstanden werden, dass sie den Wettbewerbsnachteil ausgleichen soll, der sich für den Universaldiensteanbieter aus einer staatlichen Regulierung der Preise und der Qualität der Leistungserbringung ergebe.

22. Außerdem werde für den Fall, dass die die in Rede stehende Ausnahme nicht verlange, dass die Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen „ausschließlich“ für die Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt würden, zu bestimmen sein, ob diese Ausnahme zumindest das Vorliegen eines bestimmten Anteils von dem Universaldienst zuzurechnenden Sendungen verlange, damit diese Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen von der Beachtung der Verpflichtungen nach der Verordnung Nr. 561/2006 ausgenommen seien.

23. Unter diesen Umständen hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Ausnahmebestimmung in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass sie nur Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen erfasst, die ausschließlich zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden, oder kann sie auch dann erfüllt sein, wenn die Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen auch, überwiegend oder zu einem auf andere Weise bestimmten Anteil zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden?
2. Ist im Rahmen der unter Ziff. 1 genannten Ausnahmebestimmung für die Beurteilung, ob Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen ausschließlich oder – gegebenenfalls – auch überwiegend oder zu einem auf andere Weise bestimmten Anteil zum Zweck der Zustellung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden, auf die allgemeine Verwendung eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugkombination oder auf die konkrete Verwendung eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugkombination bei einer einzelnen Fahrt abzustellen?

B. Rechtssache C-374/18

24. Ebenso wie in der Rechtssache C-203/18 betrifft der Ausgangsrechtsstreit die Beachtung der Verpflichtungen nach der Verordnung Nr. 561/2006 durch die Deutsche Post.

25. Zwei Umstände unterscheiden sie jedoch von der letzteren Rechtssache: i) die Kläger des Ausgangsverfahrens, die UPS Deutschland Inc. & Co. OHG, die DPD Dynamic Parcel Distribution GmbH & Co. KG und der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., werfen der Deutschen Post einen Verstoß gegen die §§ 3 und 3a UWG vor und machen Ansprüche auf Unterlassung dieser Praktiken und Feststellung der Verpflichtung zum Schadensersatz geltend, und ii) die betreffenden Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen haben eine Höchstmasse von mehr als 2,8 t, aber weniger als 3,5 t.

26. Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, neigt das Landgericht Köln (Deutschland) zu der Auffassung, dass die Beklagte sich nicht auf die Ausnahme nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV berufen könne, da sich aus dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift ergebe, dass die in Rede stehende Ausnahme nur dann Anwendung finden könne, wenn allein Sendungen des postalischen Universaldienstes zugestellt würden. Insbesondere könnte nach diesem Gericht das Ziel, die Arbeitsbedingungen der Fahrer und die Verkehrssicherheit zu verbessern, das die FPersV, die die Verordnung Nr. 561/2006 in nationales Recht umsetze, verfolge, nur dann erreicht werden, wenn in einem durch starken Wettbewerb gekennzeichneten Bereich, wie dem Postsektor, die Ausnahmegesetze eng ausgelegt würden.

27. Außerdem hegt das vorliegende Gericht Zweifel, ob der Umstand, dass bestimmte Zusatzleistungen im Zusammenhang mit einer Postsendung erbracht würden, der Einordnung dieser Sendung als Sendung „im Rahmen des Universaldienstes“ entgegenstünde. Diese Frage sei zu bejahen.

28. Das Landgericht Köln (Deutschland) hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin gehend auszulegen, dass die Vorschrift nur für den Fall Abweichungen von den Art. 5 bis 9 der Verordnung Nr. 561/2006 zulässt, dass ein Fahrzeug eines Universaldiensteanbieters im Sinne von Art. 2 Abs. 13 der Richtlinie 97/67 gemäß Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 allein und ausschließlich Sendungen im Rahmen des Universaldienstes transportiert, oder sind Abweichungen von den Art. 5 bis 9 der Verordnung Nr. 561/2006 auch dann zulässig, wenn die betreffenden Fahrzeuge zusätzlich zu den Sendungen, die im Rahmen des Universaldienstes transportiert werden, auch weitere Sendungen befördern, die nicht dem Universaldienst unterfallen?
2. Falls Frage 1 so zu beantworten ist, dass Abweichungen von den Art. 5 bis 9 der Verordnung Nr. 561/2006 auch dann zulässig sind, wenn die betreffenden Fahrzeuge zusätzlich zu den Sendungen, die im Rahmen des Universaldienstes transportiert werden, auch weitere Sendungen befördern, die nicht dem Universaldienst unterfallen:
 - a) Welchen Umfang muss in diesem Fall der Anteil der Sendungen, die ein Fahrzeug im Rahmen des Universaldienstes befördert, mindestens ausmachen?
 - b) Welchen Umfang darf in diesem Fall der Anteil der Sendungen, die nicht dem Universaldienst unterfallen und welche das Fahrzeug gleichzeitig mit den Universaldienstleistungen befördert, höchstens ausmachen?
 - c) Wie ist ein entsprechender Umfang, wie er in a) und b) beschrieben wird, jeweils zu bestimmen?
 - d) Muss ein entsprechender Umfang, wie er in a) und b) beschrieben wird, bei jeder einzelnen Fahrt des betreffenden Fahrzeugs gegeben sein, oder ist ein entsprechender Mittelwert bezogen auf sämtliche Fahrten des jeweiligen Fahrzeugs ausreichend?
3.
 - a) Ist eine nationale Bestimmung eines Unionsstaats zu Lenk- und Ruhezeiten für Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen zur Güterbeförderung mit einer Höchstmasse von mehr als 2,8 t und nicht mehr als 3,5 t, die wörtlich die Bestimmungen von Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 übernimmt, ausschließlich auf Grundlage des Unionsrechts auszulegen?
 - b) Kann ein nationales Gericht trotz der wortgleichen Übernahme von Unionsrecht abweichende Kriterien für die Auslegung der aus dem Unionsrecht übernommenen Vorschriften anwenden?

4. Steht es der Einordnung einer Sendung als Sendung im Rahmen des Universaldienstes gemäß der Richtlinie 97/67 entgegen, wenn im Zusammenhang mit dieser Zusatzleistungen wie:
- Abholung (ohne Zeitfenster);
 - Abholung (mit Zeitfenster);
 - Alterssichtprüfung;
 - Nachnahme;
 - unfrei bis 31,5 kg;
 - Nachsendeservice;
 - Vorausverfügung;
 - Wunschtage;
 - Wunschzeit
- angeboten werden?

C. Verfahren vor dem Gerichtshof

29. In der Rechtssache C-203/18 haben Deutsche Post u. a., das Land Nordrhein-Westfalen, die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

30. In der Rechtssache C-374/18 haben UPS Deutschland u. a., die Deutsche Post, die polnische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

31. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 5. Februar 2019 sind die Rechtssachen C-203/18 und C-374/18 zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

32. Nach erfolgter Verbindung der beiden Rechtssachen hat am 28. März 2019 die gemeinsame mündliche Verhandlung stattgefunden, in der Deutsche Post u. a., das Land Nordrhein-Westfalen, UPS Deutschland u. a., die Deutsche Post sowie die Kommission mündlich verhandelt haben.

III. Würdigung

A. Vorbemerkungen

33. In Bezug auf die Rechtssache C-203/18 steht fest, dass die erste und die zweite Vorlagefrage die Auslegung der Verordnung Nr. 561/2006 und insbesondere die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme betreffen.

34. Hinsichtlich der Rechtssache C-374/18 ist darauf hinzuweisen, dass die erste und die zweite Vorlagefrage, die im Wesentlichen mit denjenigen der Rechtssache C-203/18 übereinstimmen, ebenso die Auslegung der Verordnung Nr. 561/2006 betreffen. Die vierte Frage in der Rechtssache C-374/18 betrifft meines Erachtens ebenfalls die Auslegung dieser Verordnung. Zwar nimmt die letztere Frage Bezug auf die Richtlinie 97/67, doch ergibt sich aus den Ausführungen des Landgerichts Köln ganz

klar, dass diese Richtlinie nur insoweit berücksichtigt wird, als sie es erlaubt, die Reichweite des Begriffs „Universaldienst“ zu bestimmen und daher festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der in Rede stehenden Ausnahme, nämlich dass die betreffenden Fahrzeuge zum Zweck der Zustellung von Sendungen „im Rahmen des Universaldienstes“ benutzt werden müssen, erfüllt ist.

35. Anders als in der Rechtssache C-203/18 äußert das vorlegende Gericht jedoch mit seiner dritten Frage Zweifel, ob die Verordnung Nr. 561/2006 für die Auslegung des nationalen Rechts unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens relevant ist.

36. Insoweit weist es darauf hin, dass die nationale Vorschrift, deren Verstoß in Rede steht, nämlich die FPersV, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 561/2006 hinsichtlich der Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von *mehr als 2,8 t* im deutschen Recht umsetzt. Mit anderen Worten wendet das deutsche Recht die Vorschriften über die Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten auf eine größere Zahl von Fahrzeugen als auf diejenige der von der Verordnung Nr. 561/2006 erfassten an, da Letztere nur für den Straßengüterverkehr mit Fahrzeugen oder Fahrzeugkombinationen gilt, deren zulässige Höchstmasse *3,5 t übersteigt*, wie in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung vorgesehen.

37. Wie jedoch das vorlegende Gericht darlegt, betrifft der Ausgangsrechtsstreit in der Rechtssache C-374/18 Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen, nämlich die, deren zulässige Höchstmasse *zwischen 2,8 t und 3,5 t liegt*, auf die jedoch das deutsche Recht anwendbar ist.

38. Aus diesem Grund fragt dieses Gericht den Gerichtshof, ob eine Bestimmung wie § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV, wenn sie Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstmasse von mehr als 2,8 t und nicht mehr als 3,5 t betrifft, ausschließlich auf der Grundlage des Unionsrechts auszulegen ist oder ob ein nationales Gericht abweichende Kriterien anwenden kann.

39. Falls nachgewiesen werden sollte, dass ein nationales Gericht für die Auslegung von § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV andere Kriterien als diejenigen anwenden darf, die in der maßgeblichen Bestimmung des Unionsrechts, nämlich Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 festgelegt sind, ist offenkundig, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der ersten, zweiten und vierten Vorlagefrage in der Rechtssache C-374/18 unzuständig wäre.

40. Da die dritte Frage darauf hinausläuft, die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Beantwortung der Fragen in der Rechtssache C-374/18 in Zweifel zu ziehen, werde ich zunächst diese behandeln, wie es im Übrigen die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorschlägt (Abschnitt B). Das wird mir erlauben, sodann die zwei den beiden Rechtssachen gemeinsamen Fragen (erste und zweite Frage in der Rechtssache C-203/18 und in der Rechtssache C-374/18) gemeinsam zu prüfen (Abschnitt C) und danach die vierte Frage in der Rechtssache C-374/18 zu beurteilen (Abschnitt D).

B. Zur dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-374/18

41. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV, wenn er Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstmasse von mehr als 2,8 t, aber nicht mehr als 3,5 t betrifft, die daher grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen, auf Grundlage des Unionsrechts auszulegen ist oder ob hingegen ein nationales Gericht zur Auslegung dieser Bestimmung andere Kriterien als die unionsrechtlichen anwenden darf.

42. Um diese Frage zu beantworten, werde ich zunächst die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs in dem Bereich ergebenden Grundsätze darlegen und danach diese Grundsätze auf die Umstände des vorliegenden Falles anwenden.

1. Rechtsprechung zur Verweisung auf das Unionsrecht durch das nationale Recht

43. Erstens weise ich darauf hin, dass der Umstand, dass § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV im vorliegenden Fall die Beförderung mit Fahrzeugen betrifft, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen, nicht zwingend dem entgegensteht, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der Vorlagefragen zuständig ist. Der Gerichtshof hat nämlich wiederholt seine Zuständigkeit für die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen bejaht, die Vorschriften des Unionsrechts in Fällen betrafen, in denen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nicht in den Bereich des Unionsrechts fiel, aber die genannten Vorschriften durch das nationale Recht, das sich zur Regelung rein innerstaatlicher Sachverhalte nach den im Unionsrecht getroffenen Regelungen richtete, für anwendbar erklärt worden waren¹⁰. Diese Schlussfolgerung stützt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden sollen, einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden¹¹.

44. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Gerichtshof seine Zuständigkeit für die Entscheidung über *jede* Rechtssache bejaht, die die Anwendung nationaler Vorschriften verlangt, die Bezug auf das Unionsrecht nehmen.

45. Der Gerichtshof hat nämlich in einer Reihe von Urteilen, die auf das Urteil Kleinwort Benson¹² zurückgehen und die jüngst wiederholt bestätigt worden sind¹³, einen strengeren Standpunkt zu den Grenzen seiner Zuständigkeit vertreten, indem er darauf hingewiesen hat, dass die Auslegung der Vorschriften eines Rechtsakts der Union in Sachverhalten, die nicht in den Anwendungsbereich dieses Rechtsakts fallen, nur gerechtfertigt ist, wenn diese Vorschriften vom nationalen Recht *unmittelbar und unbedingt* für auf diese Sachverhalte anwendbar erklärt worden sind. Außerdem erkennt der Gerichtshof seine Zuständigkeit in solchen Fällen nur an, wenn sicher ist, dass seine Auslegung für das nationale Gericht verbindlich sein wird¹⁴.

46. Unter diesen Umständen scheint es mir erforderlich, zu definieren, was unter einer „unmittelbaren“ und „unbedingten“ Verweisung zu verstehen ist, sowie die Art und Weise näher darzulegen, auf die der Gerichtshof bestimmt, ob das nationale Gericht verpflichtet ist, sich an seine Auslegung anzupassen.

47. Was den Ausdruck „unmittelbar“ anbelangt, so ist er meines Erachtens so zu verstehen, dass er verlangt, dass die Verweisung *ausdrücklich und unmissverständlich* sein muss¹⁵.

48. Eine solche Einstufung setzt meiner Meinung nach voraus, dass die nationalen Rechtsvorschriften hinreichend genau darauf hinweisen, dass der nationale Gesetzgeber auf den Inhalt der Unionsrechtsbestimmungen verweisen will. Damit man davon ausgehen kann, dass ein solcher Hinweis hinreichend genau ist, scheint es nicht erforderlich, dass der Verweis auf die einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts ausdrücklich im Wortlaut des anzuwendenden nationalen Rechts

10 Es handelt sich um eine Reihe von Entscheidungen, die im Urteil vom 18. Oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 29 bis 43), ihren Ausgang nimmt. Vgl. zuletzt Urteil vom 31. Mai 2018, Ernst & Young (C-633/16, EU:C:2018:371, Rn. 30).

11 Vgl. u. a. Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 37), vom 17. Juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 32), und vom 7. November 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, Rn. 21 bis 23).

12 Urteil vom 28. März 1995 (C-346/93, EU:C:1995:85).

13 Urteile vom 14. März 2013, Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2013:160), vom 5. April 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), vom 14. Februar 2019, CCC – Consorzio Cooperative Costruzioni (C-710/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:116), und vom 13. März 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192).

14 Das war in der Rechtssache, in der das Urteil vom 28. März 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), ergangen ist, in der nach den anwendbaren nationalen Vorschriften die nationalen Gerichte die Rechtsprechung des Gerichtshofs nur „berücksichtigen“ mussten, ohne aber an sie gebunden zu sein, nicht der Fall.

15 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2012:663, Nr. 29).

enthalten ist¹⁶, sofern er hinreichend deutlich ist. Bei der Bestimmung, ob das der Fall ist, scheint mir die jüngere Rechtsprechung des Gerichtshofs zwei Umständen vorrangige Bedeutung einzuräumen: Erstens muss die anwendbare nationale Bestimmung *inhaltlich* derjenigen des Unionsrechts *entsprechen*, in dem Sinne, dass sie den wesentlichen Inhalt der Letzteren getreu wiedergibt; zweitens muss aus der Präambel oder der Begründung der nationalen Rechtsvorschriften hervorgehen, dass der Gesetzgeber beim Erlass der fraglichen Bestimmung *die innerstaatlichen Situationen mit den vom Unionsrecht umfassten harmonisieren wollte*¹⁷.

49. Was den Ausdruck „unbedingt“ anbelangt, ist er meines Erachtens dahin auszulegen, dass die Verweisung den *Kontext* der fraglichen Bestimmung betreffen muss, oder, um es technischer auszudrücken, auf die fragliche Regelung *insgesamt* erfolgen muss. Das impliziert, wie Generalanwalt Cruz Villalón dargelegt hat¹⁸, dass die isolierte Verweisung des nationalen Gesetzgebers auf eine bestimmte Vorschrift der Union nicht als „unbedingt“ angesehen werden kann, denn die Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einem solchen Fall und folglich die Antwort auf die Vorlagefrage liefen Gefahr, keinerlei Verbindung mit dem Ausgangsrechtsstreit aufzuweisen und daher rein hypothetisch zu bleiben¹⁹.

50. Zur Verbindlichkeit der Auslegung durch den Gerichtshof genügt der Hinweis, dass dieser, in Anbetracht des Ermessens des vorlegenden Gerichts bei der Beurteilung des Nutzens der dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsersuchens gestellten Fragen²⁰, in der Rechtsprechung *unterstellt* zu werden scheint, außer in den Fällen, in denen Anhaltspunkte in der Akte der Rechtssache zu dem Schluss führen, dass die nationalen Gerichte an diese Auslegung nicht gebunden wären²¹.

2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

51. Auf der Basis der soeben dargestellten Grundsätze und aus den Gründen, die ich in den folgenden Absätzen erläutern werde, bin ich der Ansicht, dass die Verweisung auf Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 in § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV als „unmittelbar und unbedingt“ einzustufen ist, so dass Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 auf die Fahrzeuge Anwendung findet, die aufgrund einer zulässigen Höchstmasse, die niedriger als die Untergrenze von 3,5 t ist, ohne eine solche Verweisung nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen würden.

52. Erstens ist die fragliche Verweisung meines Erachtens „unmittelbar“, da die Anforderungen nach der in den Nrn. 48 und 49 der vorliegenden Schlussanträge dargestellten Rechtsprechung sowohl im Hinblick auf den Wortlaut von § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV als auch den Willen des deutschen Gesetzgebers erfüllt sind.

16 Vgl. u. a. Urteil vom 7. Januar 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, Rn. 91 bis 93). Vgl. auch Nr. 39 der Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache ETI u. a. (C-280/06, EU:C:2007:404), wonach „[d]abei ... irrelevant [ist], ob das nationale Recht ausdrücklich oder nur implizit auf das Gemeinschaftsrecht verweist; entscheidend ist vielmehr *die inhaltliche Ausrichtung* am Gemeinschaftsrecht“.

17 Vgl. Urteile vom 14. März 2013, Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2013:160, Rn. 21), und vom 5. April 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, Rn. 40). Vgl. auch Urteil vom 14. Februar 2019, CCC – Consorzio Cooperative Costruzioni (C-710/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:116, Rn. 23 bis 25).

18 Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2012:663, Nr. 29).

19 Vgl. insoweit Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1996:332, Nr. 75) sowie von Generalanwalt Tizzano in der Rechtssache Adam (C-267/99, EU:C:2001:190, Nr. 34). Vgl. auch Nr. 32 der Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in den Rechtssachen Kofisa Italia (C-1/99 und C-226/99, EU:C:2000:498), wonach „der Gerichtshof nur dann zu entscheiden hat, wenn der Rechtsstreit nach seinem tatsächlichen und normativen Kontext in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsvorschrift fällt“.

20 Vgl. insbesondere Urteil vom 11. Dezember 2007, ETI u. a. (C-280/06, EU:C:2007:775, Rn. 29).

21 Vgl. Urteile vom 11. Januar 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, Rn. 31), vom 16. März 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, Rn. 18), vom 14. März 2013, Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2013:160, Rn. 22), und vom 21. Juli 2016, VM Remonts u. a. (C-542/14, EU:C:2016:578, Rn. 18).

53. Der Wortlaut dieser Bestimmung scheint mir nämlich sogar über das hinauszugehen, was notwendig ist, um diesen Anforderungen zu entsprechen, da er sich nicht darauf beschränkt, den wesentlichen Inhalt von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch Art. 45 der Verordnung Nr. 165/2014 geänderten Fassung zu wiederholen, sondern nach ausdrücklicher Bezugnahme darauf in seiner Überschrift („Ausnahmen nach den Verordnungen [EG] Nr. 561/2006 und [EU] Nr. 165/2014“) sowie in seinem ersten Satz („[n]ach Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung [EG] Nr. 561/2006 und nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung [EU] Nr. 165/2014 ...“) *wörtlich und ohne Unterschiede* die in Rede stehende Ausnahme wiedergibt. Der einzige Unterschied gegenüber dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 liegt in der Verweisung auf die Leistung des „Universaldienstes“, der offenkundig nicht die Richtlinie 97/67 betrifft, sondern die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften.

54. Hinsichtlich des Willens des deutschen Gesetzgebers weise ich darauf hin, dass das vorliegende Gericht in der Rechtssache C-203/18 in seinem Vorlagebeschluss darlegt, dass aus den Materialien zu § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV klar hervorgehe, dass dieser Gesetzgeber „in vollem Umfang von der Ausnahmebestimmung des Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung ... Nr. 561/2006 ... hat Gebrauch machen wollen“ und daher die Behandlung der innerstaatlichen Situationen mit derjenigen der von der Verordnung Nr. 561/2006 umfassten Situationen harmonisiert habe.

55. Zweitens ist die Verweisung in der FPersV meines Erachtens auch „unbedingt“, da sie nicht nur Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 umfasst, sondern auch allgemeiner auf die einschlägige Regelung insgesamt, nämlich die Verordnungen Nrn. 561/2006 und 165/2014, erfolgt.

56. Aus dem Vorlagebeschluss geht nämlich hervor, dass die FPersV keineswegs eine isolierte Verweisung vornimmt, sondern „*die Regelung der VO 561/2006 ... ins nationale bundesdeutsche Recht [überträgt]*“, dass diese Rechtsvorschrift „in wesentlichen Teilen mit d[ies]er Verordnung ... *identisch ist*“²² und dass ihre Ziele, insbesondere diejenigen, die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern, den Zielen der Verordnung Nr. 561/2006 entsprechen.

57. § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV steht daher im Kontext eines umfassenden Systems von nationalen Vorschriften, das die Anwendung der unionsrechtlichen Regelung betreffend die Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten, die die Verordnung Nr. 561/2006 eingeführt hat, auf die Beförderung mit Fahrzeugen ausdehnt, deren zulässige Höchstmasse niedriger ist als diejenige im Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006²³.

58. Außerdem bin ich ebenso wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen der Ansicht, dass auch die Bestimmungen der FPersV, die die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften regeln, *parallel zum Unionsrecht* ausgestaltet wurden. § 1 Abs. 6 FPersV sieht nämlich in den Grenzen seines Anwendungsbereichs Verpflichtungen des Fahrers und des betreffenden Unternehmers vor, um zu prüfen, ob die Vorschriften über die Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten eingehalten wurden. Unter diesem Blickwinkel kommt es nicht darauf an, dass die nationalen Rechtsvorschriften nur die einfache Führung von Aufzeichnungen vorschreiben, während die Verordnung Nr. 165/2014 die Verwendung eines Fahrtenschreibers verlangt, da diese Vorschrift die Beachtung *derselben Erfordernisse* sicherstellen soll wie diese Verordnung.

59. Schließlich enthalten die Akten nichts, was annehmen ließe, dass das vorliegende Gericht von der Auslegung von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 durch den Gerichtshof abweichen könnte.

²² Hervorhebung nur hier.

²³ § 1 Abs. 1 Nr. 1 FPersV, der den Eckpfeiler eines solchen Systems bildet, bestimmt, dass die Fahrer dieser Fahrzeuge Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten *nach Maßgabe der Art. 4 und 6 bis 9 der Verordnung Nr. 561/2006* einzuhalten haben.

60. Nach alledem bin ich, wie ich bereits oben dargelegt habe, der Meinung, dass die in Rede stehende Verweisung als „unmittelbar und unbedingt“ im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs einzustufen ist, was bedeutet, dass sich der Gerichtshof für die Beantwortung der ersten, zweiten und vierten Frage in der Rechtssache C-374/18 für zuständig erklären müsste.

61. Unter diesen Umständen versteht es sich von selbst, dass sich das vorliegende Gericht im Rahmen der Auslegung der in Rede stehenden nationalen Bestimmung, nämlich § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV, nicht ganz oder teilweise auf vom Unionsrecht abweichende nationale Kriterien stützen kann.

62. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die dritte Vorlagefrage zu antworten, dass § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV, wenn er Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstmasse von mehr als 2,8 t, aber nicht mehr als 3,5 t betrifft – also Fahrzeuge, die grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen –, ausschließlich auf Grundlage des Unionsrechts auszulegen ist.

C. Zu den gemeinsamen Vorlagefragen der Rechtssachen C-203/18 und C-374/18 (erste und zweite Frage)

63. Mit ihrer ersten Frage möchten das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen und das Landgericht Köln vom Gerichtshof wissen, ob die Ausnahmebestimmung in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass sie nur auf Fahrzeuge eines Universaldiensteanbieters anwendbar ist, wenn sie allein und ausschließlich Sendungen im Rahmen des Universaldienstes befördern, oder ob sie auch die Fahrzeuge erfasst, die zusätzlich zu diesen Sendungen andere Sendungen befördern, die nicht im Rahmen dieses Dienstes erfolgen. Für den Fall, dass der Gerichtshof feststellt, dass die in Rede stehende Ausnahme auch auf Fahrzeuge anwendbar ist, die die letzteren Sendungen befördern, fragen diese Gerichte mit ihrer zweiten Frage, welchen Anteil oder Mindestumfang die Sendungen des Universaldienstes ausmachen müssen und welchen Anteil oder Höchstumfang die Sendungen, die nicht diesem Dienst unterfallen, ausmachen müssen und wie dieser Anteil oder Umfang in der Praxis zu bestimmen ist.

64. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 561/2006 bestimmte Gesichtspunkte der Sozialvorschriften der Mitgliedstaaten im Straßengüter- und -personenverkehr harmonisieren soll. Hierzu sehen die Art. 5 bis 9 dieser Verordnung eine Reihe von Regeln über die Lenkzeiten, die Fahrtunterbrechungen und die Ruhezeiten vor, die die Fahrer der in ihren Anwendungsbereich fallenden Fahrzeuge einhalten müssen.

65. Diese Bestimmungen sind allerdings weder auf die Fahrzeuge anwendbar, die für die in Art. 3 der Verordnung Nr. 561/2006 aufgezählten Dienste benutzt werden, die nicht in ihren Anwendungsbereich fallen („Befreiungen“), noch auf die für die Dienste nach Art. 13 dieser Verordnung benutzten, die auf nationaler Ebene Gegenstand einer Abweichung sein können, die nach dem Ermessen des betreffenden Mitgliedstaats gewährt wird („Ausnahmen“). Die Bestimmung, um deren Auslegung die vorlegenden Gerichte den Gerichtshof im Rahmen ihrer ersten und zweiten Vorlagefrage ersuchen, nämlich Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006, ist jedoch in der Aufzählung der Abweichungen enthalten.

66. Anders als andere Abweichungen, zu denen der Gerichtshof sich bereits im Vorabentscheidungsverfahren äußern konnte²⁴, wurde die fragliche Bestimmung meines Wissens noch nie vom Gerichtshof ausgelegt. Letzterer wird daher in seinem zu erlassenden Urteil die Tragweite der darin enthaltenen Ausnahme zu bestimmen und insbesondere zu prüfen haben, ob eine solche Ausnahme weit auszulegen ist, wie Deutsche Post u. a., die Deutsche Post und die polnische Regierung vorbringen, oder eng, wie hingegen das Land Nordrhein-Westfalen, UPS Deutschland u. a. und die Kommission geltend machen.

67. Alle diese Beteiligten haben sich in ihren schriftlichen Erklärungen ausführlich mit der Analyse des Wortlauts von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 sowie seiner Auslegung im Licht der Systematik und der Ziele der Verordnung Nr. 561/2006 befasst. Ich weise bereits jetzt darauf hin, dass meines Erachtens verschiedene Erwägungen im Zusammenhang mit diesen klassischen Auslegungsmethoden eine enge Auslegung der in der fraglichen Bestimmung verankerten Ausnahme stützen.

1. Wörtliche Auslegung

68. Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten Abweichungen von den Bestimmungen über die Lenkzeiten, die Fahrtunterbrechungen und die Ruhezeiten, die dort vorgesehen sind, für die Beförderung mit Fahrzeugen mit einer bestimmten zulässigen Höchstmasse, die von Anbietern von postalischen Universaldienstleistungen zum Zweck der Zustellung von Sendungen „im Rahmen des Universaldienstes“²⁵ benutzt werden, zulassen dürfen.

69. Auf den ersten Blick legt meines Erachtens bereits die Einfügung des materiellen Kriteriums im Wortlaut der fraglichen Bestimmung, wonach diese Fahrzeuge für die Zustellung von Sendungen „im Rahmen des Universaldienstes“ benutzt werden müssen, nahe, dass der Unionsgesetzgeber nicht *alle* Fahrzeuge der Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen in den Anwendungsbereich der in Rede stehenden Ausnahme aufnehmen wollte, sondern nur diejenigen, die einzig und allein Sendungen im Rahmen des Universalpostdienstes befördern. Außerdem kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Unionsgesetzgeber, wenn es sein Wille gewesen wäre, diese Ausnahme auf Fahrzeuge anzuwenden, die gleichzeitig Sendungen im Rahmen des Universaldienstes und Sendungen, die nicht im Rahmen dieses Dienstes erfolgen, befördern, wahrscheinlich die Anwendung von der Angabe eines bestimmten Prozentsatzes oder eines Mindestanteils von dem Universaldienst zuzurechnenden Sendungen abhängig gemacht hätte, was er nicht getan hat.

70. Diese Auslegung scheint mir durch einen Vergleich mehrerer Sprachfassungen von Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 bestätigt. Zwar liefern die deutsche („im Rahmen des Universaldienstes“), die spanische („en el marco del servicio universal“), die estnische („universaalse postiteenuse raames“) und die italienische Fassung („nell’ambito del servizio universale“), die sich von der französischen Sprachfassung nicht unterscheiden, keine zusätzlichen Umstände zu ihrer Stützung, doch scheinen mir die englische („as part of the universal service“) und die portugiesische Sprachfassung („como parte do serviço universal“) geeignet, diese Auslegung zu untermauern.

71. Die beiden letzteren Fassungen beziehen sich nämlich ausdrücklich auf den Umstand, dass, damit den betreffenden Fahrzeugen die in Rede stehende Ausnahme zugutekommen kann, die einzelnen Sendungen („items“ in der englischen und „bens“ in der portugiesischen Sprachfassung), für deren Zustellung diese Fahrzeuge benutzt werden, *als Teil* des Universaldienstes zugestellt werden müssen. Das bedeutet meiner Auffassung nach, dass jede einzelne Sendung Teil des Universalpostdienstes sein

²⁴ Vgl. Urteile vom 28. Juli 2011, Seeger (C-554/09, EU:C:2011:523), vom 13. März 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142), und vom 7. Februar 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103).

²⁵ Mit entgeht nicht, dass diese Bestimmung einen zweiten Unterabsatz enthält, wonach „[d]iese Fahrzeuge ... nur in einem Umkreis von 100 km vom Standort des Unternehmens und unter der Bedingung benutzt werden [dürfen], dass das Lenken des Fahrzeugs für den Fahrer nicht die Haupttätigkeit darstellt“. Er scheint mir jedoch für die von den vorlegenden Gerichten erbetene Auslegung nicht relevant.

oder, mit anderen Worten, im Rahmen dieses Dienstes erfolgen muss. Folglich umfasst die in Rede stehende Ausnahme nicht die Fahrzeuge, die benutzt werden, um zusätzlich zu den dem Universalpostdienst zuzurechnenden Sendungen noch andere Sendungen, die dies nicht sind, zuzustellen.

72. Einige der Beteiligten, u. a. die polnische Regierung, haben eine solche Schlussfolgerung bestritten, indem sie sich auf einen Vergleich zwischen dem Wortlaut der in Rede stehende Ausnahme mit den Ausnahmen in Art. 13 Abs. 1 Buchst. e, i und o der Verordnung Nr. 561/2006 stützen. Insbesondere haben sie darauf hingewiesen, dass der Unionsgesetzgeber im Wortlaut der Letzteren ausdrücklich angeführt habe, dass die dort genannten Fahrzeuge „ausschließlich“ der von diesen Abweichungen bestimmten Nutzung dienen müssten, was er hingegen bei der Formulierung von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung nicht getan habe. Das Fehlen eines vergleichbaren Vorbehalts in der letzteren Bestimmung beweise, dass die Absicht des Unionsgesetzgebers nicht darin bestanden habe, den Anwendungsbereich dieser Abweichung auf die Beförderungen zu beschränken, die mit Fahrzeugen durchgeführt würden, die ausschließlich für die Zustellung von dem Universalpostdienst zuzurechnenden Sendungen benutzt würden, sondern darin auch die Fälle aufzunehmen, in denen die Fahrzeuge gleichzeitig für die Zustellung von Sendungen benutzt würden, die diesem Dienst nicht zuzurechnen seien.

73. Dieses Argument überzeugt mich nicht.

74. Meines Erachtens impliziert der Umstand, dass der Unionsgesetzgeber den Begriff „ausschließlich“ in der Ausnahme, die Gegenstand der Prüfung in den vorliegenden Schlussanträgen ist, nicht verwendet hat, nicht, dass er es abgelehnt hätte, den Anwendungsbereich dieser Ausnahme auf die Weise zu beschränken, dass sie nur die Fahrzeuge umfasst, die für die Beförderung von Sendungen benutzt werden, die dem Universalpostdienst unterfallen. Im Gegenteil erfüllt der Ausdruck „im Rahmen des Universaldienstes“ meines Erachtens eine vergleichbare Aufgabe wie der Begriff „ausschließlich“, nämlich diejenige, die Tragweite der in Rede stehenden Ausnahme zu begrenzen, um zu verhindern, dass sie durch ihre praktischen Folgen letztlich die Ziele der Verordnung Nr. 561/2006 beeinträchtigt.

75. Die Verwendung dieses Begriffs in den Ausnahmen des Art. 13 Abs. 1 Buchst. e („Fahrzeuge, die *ausschließlich* auf Inseln mit einer Fläche von nicht mehr als 2300 km² verkehren, die mit den übrigen Teilen des Hoheitsgebiets weder durch eine Brücke, eine Furt oder einen Tunnel, die von Kraftfahrzeugen benutzt werden können, verbunden sind“²⁶) und Buchst. o („Fahrzeuge, die *ausschließlich* auf Straßen in Güterverteilzentren wie Häfen, Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs und Eisenbahnterminals verwendet werden“²⁷) stellt nämlich sicher, dass die betreffenden Fahrzeuge nicht außerhalb eines begrenzten geografischen Gebiets (einer Insel oder eines Hafengebiets) verkehren, und erfüllt daher das Erfordernis, die negative Auswirkung dieser Ausnahmen auf die Ziele der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer und der Straßenverkehrssicherheit zu verringern. Ebenso erlaubt die Verwendung des Begriffs „ausschließlich“ in der Ausnahme in Art. 13 Abs. 1 Buchst. i dieser Verordnung („Fahrzeuge mit 10 bis 17 Sitzen, die ausschließlich zur nichtgewerblichen Personenbeförderung verwendet werden“) deren Tragweite so einzugrenzen, dass sie nur in Situationen gilt, in denen die Personenbeförderungen aus Gründen des öffentlichen Interesses erfolgen, was dazu führt, die wettbewerbsbeschränkende Wirkung dieser Ausnahme so gering wie möglich zu halten.

²⁶ Hervorhebung nur hier.

²⁷ Hervorhebung nur hier.

76. Entsprechend verringert der Ausdruck „im Rahmen des Universaldienstes“ in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 die Tragweite der Ausnahme zugunsten der Postdienste auf Fälle von Beförderungen, die im öffentlichen Interesse liegende allgemeine Dienste darstellen, mit dem Ziel, die mögliche wettbewerbsbeschränkende Wirkung dieser Ausnahme zu neutralisieren.

77. Zudem hat der Gerichtshof meines Erachtens schon bestätigt, dass das Fehlen des Begriffs „ausschließlich“ in einer der Ausnahmen in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 nicht zwingend zu dem Umkehrschluss führen muss, dass dieser eine weite Auslegung erfordert. Ich beziehe mich insbesondere auf das Urteil A. Karuse²⁸, in dem der Gerichtshof auf die Frage nach der Tragweite des Begriffs „Fahrzeuge, die in Verbindung mit Straßenerhaltung eingesetzt werden“ in Art. 13 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung Nr. 561/2006 entschieden hat, dass dieser Begriff die Fahrzeuge eines privaten Dienstleisters nicht umfasst, der Kies für Straßenerhaltungsarbeiten zur Straßenbaustelle befördert, sondern nur die Fahrzeuge, die für Beförderungen benutzt werden, die *ausschließlich* in Verbindung mit der Durchführung dieser Straßenerhaltungsarbeiten erfolgen²⁹.

78. Ich meine daher, dass eine wörtliche Auslegung keinen Zweifel daran lässt, dass die in Rede stehende Ausnahme eng zu verstehen ist.

2. Systematische Auslegung

79. Eine systematische Auslegung spricht meines Erachtens ebenfalls für ein enges Verständnis der in Rede stehenden Ausnahme.

80. Insoweit stelle ich fest, dass Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 in deren Kapitel IV („Ausnahmen“) enthalten ist. Es handelt sich daher um eine der Bestimmungen, die die Ausnahmen bilden, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die in Kapitel II („Fahrpersonal, Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten“) dieser Verordnung verankerten Regeln, nämlich die Art. 5 bis 9 der Verordnung Nr. 561/2006, gewähren dürfen.

81. Die fraglichen Ausnahmen sind jedoch bereits Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung, die den Grundsatz der engen Auslegung ihrer Anwendungsvoraussetzungen verankert hat³⁰.

3. Teleologische Auslegung

82. Eine enge Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme ist auch die einzige, die meines Erachtens den Zielen der Verordnung Nr. 561/2006 entspricht³¹, wie ich in der Folge darlegen werde.

83. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 561/2006 nach ihrem Art. 1 die Bedingungen für den Wettbewerb im Straßenverkehrsgewerbe angleichen und die sozialen Bedingungen für die von ihr erfassten Arbeitnehmer sowie die Straßenverkehrssicherheit verbessern soll, indem sie die Fahrzeuge im Straßentransport verpflichtet, sich mit einem zugelassenen Fahrtenschreiber auszustatten, mit dem die Einhaltung der Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten der Fahrer kontrolliert werden kann.

28 Urteil vom 13. März 2014 (C-222/12, EU:C:2014:142).

29 Urteil vom 13. März 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, Rn. 35).

30 Vgl. Urteil vom 7. Februar 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Ich weise darauf hin, dass nach gefestigter Rechtsprechung die Tragweite der in Art. 13 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen unter Berücksichtigung ihrer Zielsetzungen zu bestimmen ist. Vgl. insbesondere Urteil vom 13. März 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

84. Was die Ziele der Verbesserung der sozialen Bedingungen der Fahrer und der Straßenverkehrssicherheit anbelangt, hat der Gerichtshof, als er zu der Tragweite von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d Unterabs. 2 befragt wurde, bereits festgestellt, dass eine weite Auslegung der Ausnahme diese Ziele beeinträchtigen könnte, da sie dazu führte, dass eine *große Zahl* von Fahrzeugen von Fahrern geführt werden könnte, die damit rechtmäßig lange Fahrzeiten ohne Pausen zurücklegen könnten, was dem Ziel der Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit zuwiderliefe, und dass einer *großen Zahl* von Fahrern nicht der Schutz ihrer Arbeitsbedingungen nach der Verordnung Nr. 561/2006 zugutekäme, was dem Ziel der Verbesserung der sozialen Bedingungen dieser Fahrer zuwiderliefe³².

85. Diese Erwägungen scheinen mir vollständig auf die vorliegende Rechtssache übertragbar.

86. Eine weite Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme hätte nämlich zum einen zur Folge, dass *alle* Fahrzeuge der Deutschen Post von Fahrern geführt werden könnten, die damit rechtmäßig lange Fahrzeiten ohne Pausen zurücklegen könnten, und zum anderen, dass diesen Fahrern mangels einer Verpflichtung zur Verwendung eines Fahrtenschreibers (für die Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstmasse von mehr als 3,5 t) oder zur Führung von Aufzeichnungen (für die Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstmasse von 2,8 bis 3,5 t) der Schutz ihrer Arbeitsbedingungen nicht zugutekäme. Ich habe jedoch keinen Zweifel, dass die Zahl der von der Deutschen Post benutzten Fahrzeuge³³ und folglich die Zahl der Fahrer dieser Fahrzeuge äußerst hoch ist.

87. Was das Ziel der Angleichung der Bedingungen für den Wettbewerb im Straßenverkehrsgewerbe anbelangt, kann die Beeinträchtigung, zu der eine weite Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme für sie führte, meines Erachtens durch eine bloße Anwendung der Erkenntnisse des Urteils A. Karuse³⁴ auf den vorliegenden Fall festgestellt werden.

88. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof unter Heranziehung einer von der Rechtsprechung zur Auslegung der Vorgängerin der Verordnung Nr. 561/2006³⁵ entwickelten Argumentation festgestellt, dass die in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 aufgezählten Ausnahmen nur Fahrzeuge betreffen können, die für die Leistung von „im öffentlichen Interesse liegenden allgemeinen Diensten“ eingesetzt werden. Auf dieser Grundlage hat er entschieden, dass die Fahrzeuge, die Kies für Straßenerhaltungsarbeiten zur Straßenbaustelle beförderten, nicht unter den Begriff „Fahrzeuge, die in Verbindung mit Straßenerhaltung eingesetzt werden“ in Art. 13 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung Nr. 561/2006 fielen, da dieser Dienst nicht gegenüber den Straßenerhaltungsarbeiten zurücktrat. Nach Auffassung des Gerichtshofs würde nämlich eine Auslegung, die den Anwendungsbereich dieser Ausnahme so ausdehnte, dass sie auch die Fahrzeuge eines privaten Dienstleisters erfasst, der nur Kies für Straßenerhaltungsarbeiten zur Straßenbaustelle befördert, „diesem Dienstleister einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Dienstleistern dieser Branche verschaffen, da er die mit dem Einbau und der Instandhaltung [eines Fahrtenschreibers] bei diesen Fahrzeugen verbundenen Kosten sparen würde“³⁶.

89. Ich weise darauf hin, dass, wendet man diese Beurteilungen auf die vorliegende Rechtssache an, die Zustellung von Sendungen im Rahmen des „Universaldienstes“, wie er in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 definiert wird, offenkundig als eine „im öffentlichen Interesse liegende allgemeine Dienstleistung“ im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs anzusehen ist, was impliziert, dass die dazu verwendeten Fahrzeuge unter den Begriff „Fahrzeuge ..., die ... zum Zweck der Zustellung von

32 Urteil vom 28. Juli 2011, Seeger (C-554/09, EU:C:2011:523, Rn. 35 und 36). Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Léger in der Rechtssache Sjöberg (C-387/96, EU:C:1997:619, Rn. 30).

33 In ihren schriftlichen Erklärungen schätzen UPS Deutschland u. a. die Zahl dieser Fahrzeuge auf ca. 10 000.

34 Urteil vom 13. März 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142).

35 Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 1985, L 370, S. 1). Der Gerichtshof bezieht sich auf zwei Urteile, in denen er Art. 4 Nr. 6 dieser Verordnung ausgelegt hat, nämlich die Urteile vom 25. Juni 1992, British Gas (C-116/91, EU:C:1992:277), und vom 21. März 1996, Mrozek und Jäger (C-335/94, EU:C:1996:126).

36 Urteil vom 13. März 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, Rn. 38).

Sendungen im Rahmen des Universaldienstes benutzt werden“ fallen und daher die in Rede stehende Ausnahme in Anspruch nehmen können. Verstünde man hingegen diesen Begriff in dem Sinne, dass er auch die Fahrzeuge umfasst, die für die Zustellung von Sendungen im Rahmen anderer Postdienste eingesetzt werden, führte diese Auslegung unvermeidlich zu einer Wettbewerbsverfälschung, da sie darauf hinausliefe, dem Universaldiensteanbieter, der somit die Kosten sparen würde, die mit dem Einbau und der Instandhaltung eines Fahrtenschreibers bei den von ihm benutzten Fahrzeugen verbunden sind, gegenüber den anderen diese Postdienste erbringenden Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

90. Insoweit haben Deutsche Post u. a. und die Deutsche Post sowie die polnische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen bestritten, dass es einen solchen Wettbewerbsvorteil für den Universaldiensteanbieter gebe, da der Zweck dieser Ausnahme gerade darin liege, einen Wettbewerbsnachteil bei diesem Diensteanbieter über eine „Kompensation“ der finanziellen Nachteile, die sich aus der Erbringung eines solchen Dienstes im allgemeinen Interesse ergäben, auszugleichen.

91. Diesem Argument kann ich nicht zustimmen.

92. Es scheint mir nämlich, dass, da mit dieser Ausnahme dem Anliegen entsprochen wird, die Erfüllung der Universaldienstverpflichtungen sicherzustellen, für die die Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten hinderlich sein könnten, die wahren Begünstigten dieser Ausnahme die Nutzer und nicht die Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen sind³⁷. Folglich kann man nicht davon ausgehen, dass der Zweck dieser Ausnahme ist, den finanziellen Nachteilen aus der Erbringung des Universalpostdienstes entgegenzuwirken, wovon der Anbieter eines solchen Dienstes profitieren würde.

93. Außerdem weise ich darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber in Art. 7 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 97/67 bereits Mechanismen zur Finanzierung des Universalpostdienstes vorgesehen hat, die jeder Mitgliedstaat einführen kann, wenn er feststellt, dass die Universaldienstverpflichtungen mit Nettokosten für den Universaldiensteanbieter verbunden sind, nämlich i) einen Ausgleichsmechanismus, um das/die betroffene(n) Unternehmen mit öffentlichen Mitteln zu entschädigen, oder ii) einen Mechanismus für die Aufteilung der Nettokosten auf die Anbieter der Dienstleistungen und/oder Nutzer, die die Einrichtung eines Ausgleichsfonds umfassen können, der von einer von diesen Begünstigten unabhängigen Stelle verwaltet wird.

94. Nach alledem wird die Schlussfolgerung, dass die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d vorgesehene Ausnahme eng auszulegen ist, durch eine teleologische Auslegung bestätigt.

4. Historische Auslegung

95. Eine aufmerksame Prüfung der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 561/2006 kann meiner Ansicht nach die bisherigen Erwägungen untermauern.

³⁷ Das haben Deutsche Post u. a. sowie die Deutsche Post in der mündlichen Verhandlung implizit eingeräumt, soweit sie geltend gemacht haben, dass eine enge Auslegung dem im allgemeinen Interesse liegenden Zweck der in Rede stehenden Ausnahme, nämlich dem der kostengünstigen Bereitstellung des Universalpostdienstes für die Nutzer, zuwiderliefe, da sie eine Erhöhung der Preise bewirkte. Diese Schlussfolgerung scheint mir jedoch nicht richtig. Insoweit weise ich darauf hin, dass diese Beteiligten zur Stützung ihres Vorbringens Nr. 41 der Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:7) angeführt haben, wobei diese Rechtssache die Auslegung des Begriffs „öffentliche Posteinrichtung“ für die Zwecke der Anwendung einer der Befreiungen nach den Vorschriften der Union im Mehrwertsteuerbereich betroffen hat. Abgesehen davon, dass der Gerichtshof diese Nummer im Urteil nicht übernommen hat, bin ich der Ansicht, dass, anders als die enge Auslegung einer Befreiung von der Mehrwertsteuer, die zwangsläufig auf den Endpreis überwälzt wird, diejenige einer Ausnahme im fraglichen Bereich nicht unmittelbar eine Erhöhung des Preises der betreffenden Dienstleistung zur Folge hat.

96. Bereits in der Verordnung Nr. 3820/85 gab es eine die Postdienste betreffende Ausnahmebestimmung. Art. 4 Nr. 6 dieser Verordnung sah nämlich eine weitreichende Ausnahme zugunsten dieser Dienste vor, soweit sie „Fahrzeuge ..., die von den zuständigen Stellen ... des Postsachenbeförderungsdienstes ... eingesetzt werden“, betraf.

97. In ihrem Vorschlag für eine Reform der Verordnung Nr. 3820/85 hatte die Kommission in Anbetracht der Tatsache, dass die Postdienste nunmehr in die Kategorie der Dienste fielen, die ganz oder teilweise liberalisiert worden waren, beabsichtigt, diese Ausnahme ersatzlos zu streichen³⁸.

98. Sodann hatte das Europäische Parlament in erster Lesung³⁹ die Ansicht vertreten, dass eine Ausnahmebestimmung für die Postdienste beizubehalten sei, jedoch hatte es nicht vorgeschlagen, wieder eine zu schaffen, die die Fahrzeuge für *alle* Postsachenbeförderungsdienste betraf. Es hatte hingegen die Aufnahme einer Ausnahme zugunsten der Fahrzeuge, „die ... zum Zweck der Zustellung von Postsendungen *im Rahmen des Universaldienstes* ... verwendet werden“⁴⁰, befürwortet.

99. In ihrem geänderten Vorschlag⁴¹ hatte die Kommission ihre Zustimmung zu dieser Abänderung des Parlaments zum Ausdruck gebracht und eine Formulierung der in Rede stehenden Ausnahme vorgeschlagen, die nahezu völlig mit der aktuellen übereinstimmt und den Ausdruck „im Rahmen des Universaldienstes“ enthält, da sie anerkannte, „das[s] eine *begrenzte* Abweichung bei lokalen Postdiensten ausgeschlossen werden muss“⁴².

100. In Anbetracht dieser Umstände bin ich der Ansicht, dass der Unionsgesetzgeber, als er die Verordnung Nr. 3820/85 aufgehoben und die Verordnung Nr. 561/2006 erlassen hat, eine die Postdienste betreffende Ausnahme vorsehen wollte, die auf die Fahrzeuge *zur Zustellung von dem Universaldienst zuzurechnenden Sendungen begrenzt* war, um zu vermeiden, dass diese Ausnahme durch ihre Anwendung auch auf Fahrzeuge, die zur Zustellung von Sendungen im Rahmen der liberalisierten Postdienste benutzt werden, zu Wettbewerbsverzerrungen auf diesen Märkten führt.

101. Dieses Verständnis des Willens des Unionsgesetzgebers wird meiner Meinung nach durch den aktuellen Wortlaut des 23. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 561/2006 untermauert, wonach „[n]ationale Abweichungen ... die Änderungen im Kraftverkehrssektor widerspiegeln und *sich auf jene Elemente beschränken* [sollten], *die derzeit keinem Wettbewerbsdruck unterliegen*“. Ich sehe jedoch nicht, wie diese Einschränkung der Tragweite der nationalen Abweichungen mit einer weiten Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme vereinbar sein könnte.

102. Im Licht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass wie die wörtliche, systematische und teleologische Auslegung auch eine historische Auslegung von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 für eine enge Auslegung der dort angeführten Ausnahme spricht.

38 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 2002, C 51 E, S. 234). Insbesondere hatte die Kommission ihren Vorschlag wie folgt begründet: „[D]ie Ausnahmebereiche, in denen die Erbringung von Diensten mittlerweile im Privatsektor erfolgt, [wurden] in Anerkennung des jetzt dort herrschenden Wettbewerbsdrucks gestrichen, das heißt in den Bereichen Gas und Elektrizität, Telegrafien- und Fernsprechdienste, *Postsachenbeförderungsdienste*, Rundfunk und Fernsehen sowie Erkennung von Rundfunk- und Fernsehübertragungen oder -empfang“ (Hervorhebung nur hier).

39 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (KOM[2001] 573 – C5-0485/2001 – 2001/0241[COD]) (ABl. 2004, C 38 E, S. 152).

40 Hervorhebung nur hier.

41 Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (KOM[2003] 490 endg.).

42 Hervorhebung nur hier.

103. Im Folgenden werde ich auf ein Argument eingehen, das in den schriftlichen Erklärungen von Deutsche Post u. a., der Deutschen Post sowie denjenigen der polnischen Regierung dargelegt worden ist, und sich auf das Erfordernis stützt, die praktische Wirksamkeit der in Rede stehenden Ausnahme zu wahren.

5. Zum Erfordernis der Wahrung der praktischen Wirksamkeit der Ausnahme

104. Nach Ansicht dieser Beteiligten kann eine enge Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme nicht geteilt werden, da sie Letzterer ihre praktische Wirksamkeit nähme. Eine solche Auslegung implizierte nämlich, dass der Anbieter von Universaldienstleistungen, der auch sonstige Postdienstleistungen erbringe, gezwungen wäre, um von dieser Ausnahme Gebrauch zu machen, zwei Zustellnetze und insbesondere zwei vollständige Fahrzeugflotten einzurichten, eine für die Beförderung von Paketen mit einem Einzelgewicht bis zu 20 kg, die dem Universaldienst unterfielen, und eines für die Beförderung schwererer Pakete, die nicht darunter fielen. Dies wäre für die Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen mit derartigen Mehrkosten verbunden, dass keiner von ihnen in der Praxis die in Rede stehende Ausnahme in Anspruch nehmen würde.

105. Dieses Vorbringen kann meines Erachtens die Schlussfolgerung nicht entkräften, wonach die in Rede stehende Ausnahme eine enge Auslegung erfordert.

106. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Notwendigkeit der Verdoppelung der Fahrzeugflotte der Deutschen Post von den anderen Beteiligten bestritten wird. Ich sehe meinerseits nicht, weshalb andere logistische Lösungen als eine Verdoppelung der Fahrzeugflotte der Deutschen Post nicht denkbar wären, da, wie Letztere in ihren schriftlichen Erklärungen eingeräumt hat, der Anteil der von ihr beförderten Sendungen, die nicht unter den Universalpostdienst fallen, nur 5 % des Gesamtvolumens beträgt.

107. Jedenfalls bin ich der Ansicht, dass die in Rede stehende Ausnahme nicht ihre praktische Wirksamkeit verlöre, wenn sie eng ausgelegt würde. Selbst unter der Annahme, dass die einzig denkbare Lösung für die Deutsche Post die Verdoppelung ihrer Fahrzeugflotte wäre⁴³, mit den hohen Mehrkosten, die eine solche Lösung nach sich zöge, glaube ich nämlich nicht, dass man daraus ableiten kann, dass die in Rede stehende Abweichung von keinem Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen in der Union genutzt würde. Man kann im Gegenteil vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Anbieter, der diese Ausnahme in Anspruch nehmen will, nach Abwägung zwischen den sich aus der fehlenden Verpflichtung zur Verwendung eines Fahrtenschreibers ergebenden Einsparungen und den Mehrkosten aufgrund der Verdoppelung seiner Fahrzeugflotte eine wirtschaftliche Entscheidung zu treffen hat. Meiner Meinung nach würde diese Abwägung nicht immer zum Verzicht auf die Inanspruchnahme der Ausnahme durch den Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen führen.

108. In Anbetracht dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass er Fahrzeugen eines Universaldiensteanbieters nur zugutekommen kann, wenn sie einzig und allein unter den Universaldienst fallende Sendungen befördern.

⁴³ Selbst wenn das der Fall wäre, kann dem Vorbringen von Deutsche Post u. a. und der Deutschen Post in ihren schriftlichen Erklärungen, wonach eine solche Auslegung aufgrund der Verdoppelung ihrer Fahrzeugflotte, die sich aus einer engen Auslegung der in Rede stehenden Ausnahme ergäbe, dem Ziel des Schutzes der Umwelt nach Art. 3 Abs. 3 EUV sowie den Art. 11 und 191 ff. AEUV widerspräche, nicht gefolgt werden, da das Letztere nicht zu den Zielen zählt, die mit der Verordnung Nr. 561/2006 verfolgt werden. Vgl. insoweit Urteil vom 7. Februar 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, Rn. 31).

109. Angesichts der auf diese erste Frage vorgeschlagenen Antwort ist es meines Erachtens nicht erforderlich, die zweite Vorlagefrage in der Rechtssache C-203/18 und in der Rechtssache C-374/18 zu beantworten. Wenn nämlich die Beförderung *einer einzigen Sendung*, die nicht unter den Universalpostdienst fällt, genügt, damit die in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehene Ausnahmebestimmung auf die dafür eingesetzten Fahrzeuge nicht anwendbar ist, versteht es sich von selbst, dass weder ein Anteil betreffend die Nutzung des Fahrzeugs für die Zustellung von dem Universaldienst unterfallenden Sendungen noch ein Höchstumfang (von Sendungen, die nicht unter den Universaldienst fallen) oder Mindestumfang (von Sendungen, die unter diesen Dienst fallen) zu bestimmen ist.

D. Zur vierten Vorlagefrage in der Rechtssache C-374/18

110. Mit seiner vierten Vorlagefrage möchte das Landgericht Köln wissen, ob eine Sendung mit Zusatzleistungen wie den in dieser Frage aufgezählten unter den Universaldienst nach der Richtlinie 97/67 fällt und daher für die Anwendung der in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Ausnahme als eine Sendung „im Rahmen des Universaldienstes“ anzusehen ist.

111. Die Antwort auf die vorliegende Frage impliziert offenkundig Auslegungsbemühungen im Hinblick auf die Abgrenzung des Begriffs „Universaldienst“ nach der Richtlinie 97/67.

112. Bevor ich mit dieser Analyse beginne, weise ich darauf hin, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie den Universaldienst auf Unionsebene regeln sollen und gleichzeitig eine schrittweise Öffnung des Postsektors gegenüber dem Wettbewerb verfolgen⁴⁴. Das Erfordernis, zu einem angemessenen Gleichgewicht zwischen diesen beiden Zielen zu gelangen, hat daher die Auslegungsbemühungen des Begriffs „Universaldienst“ zu leiten.

113. Zunächst enthält Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 97/67 eine Definition von „Universaldienst“, wonach dieser „ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet“. Da sie nur die allgemeinen Grundsätze für die Erbringung des Universaldienstes darlegen soll, umfasst diese Definition keine Klarstellung zum substanziellen Inhalt des Begriffs „Universaldienst“, insbesondere hinsichtlich der Arten von „Postdiensten“, die unter diesen Begriff fallen sollten.

114. Können die „Postdienste“ bestimmt werden, auf die sich dieser Art. 3 Abs. 1 bezieht?

115. Diese Frage findet eine erste Antwort in den Abs. 4 und 5 dieser Bestimmung, wonach der Universaldienst mindestens i) Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg, ii) Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg (wobei die nationalen Regulierungsbehörden die Gewichtsobergrenze auf bis zu 20 kg anheben können) und iii) die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen umfasst. Mit anderen Worten stellt die Gesamtheit dieser Dienste den *minimalen* substanziellen Inhalt des Begriffs „Universaldienst“ im Postsektor dar (im Folgenden: Grunddienste).

116. Die Tatsache, dass die Richtlinie 97/67 nur den wesentlichen Kern des Begriffs „Universaldienst“ umfasst, impliziert zwangsläufig, dass der Unionsgesetzgeber ein Element der Flexibilität in die Bestimmung der Tragweite dieses Begriffs einführen wollte, um die verschiedenen Ideen zum Umfang der im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben, die die Anbieter von Universaldiensten erfüllen sollen, in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

⁴⁴ Vgl. in diesem Sinne den achten Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67.

117. Daher haben die Mitgliedstaaten *grundsätzlich* das Recht, dem Universaldiensteanbieter andere Dienste als die Grunddienste, wie sie in Art. 3 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 97/67 aufgelistet sind, vorzubehalten.

118. An diesem Punkt unterscheiden sich jedoch meine Überlegungen von denjenigen der Deutschen Post in ihren schriftlichen Erklärungen. Ich teile nämlich die von Letzterer auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen gezogene Schlussfolgerung nicht, wonach die Frage, ob die Dienste, die über die Grunddienste hinausgingen, da sie mit Zusatzleistungen einhergingen, dennoch unter den Universaldienst fielen, nur von der Entscheidungssouveränität der Mitgliedstaaten abhängt.

119. Ich bin mit dieser Schlussfolgerung deshalb nicht einverstanden, weil sie meines Erachtens den Inhalt der Erwägungsgründe 18 und 21 der Richtlinie 97/67 außer Acht lässt, die klar angeben, dass diese Entscheidungssouveränität *nicht unbegrenzt ist*⁴⁵.

120. Aus diesem 21. Erwägungsgrund geht nämlich hervor, dass die Mitgliedstaaten keinesfalls die neuen Dienste, den Dokumentenaustausch und die „Eigenbeförderung“ in die Universaldienste einbeziehen dürfen, da Letztere nicht zum „Universaldienst“ gehören. Ebenso wenig können die Mitgliedstaaten die Kurierdienste in diese einbeziehen, da der 18. Erwägungsgrund zwischen diesen und dem Universaldienst unterscheidet.

121. Zwar ist dieser 21. Erwägungsgrund nicht relevant für die Antwort, die der Gerichtshof auf die vierte Frage zu geben hat, da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dienste, nämlich die Grunddienste mit Zusatzleistungen, nicht in die dort angeführten Kategorien fallen, doch scheint mir der 18. Erwägungsgrund im vorliegenden Fall anwendbar, da diese Dienste hingegen „Kurierdienste“ darstellen.

122. Zwar definiert die Richtlinie 97/67 nicht, was unter „Kurierdienste“ zu verstehen ist, doch weise ich erstens darauf hin, dass ihr 18. Erwägungsgrund selbst ein Kriterium zu ihrer Bestimmung enthält, soweit er darlegt, dass „[d]er wesentliche Unterschied zwischen Kurierpost und postalischen Universaldienstleistungen ... in dem von den Kurierdiensten erbrachten und von den Kunden wahrgenommenen *Mehrwert* (in beliebiger Form) [besteht], wobei sich dieser zusätzliche Wert am besten durch Ermittlung des zusätzlichen Preises bestimmen lässt, den die Kunden zu zahlen bereit sind“⁴⁶. Zweitens hat der Gerichtshof jüngst in seinen Urteilen *Ilves Jakelu*⁴⁷ sowie *Confetra u. a.*⁴⁸ entschieden, dass sich Kurierdienste vom postalischen Universaldienst durch einen Mehrwert für die Kunden unterscheiden, für den die Kunden bereitwillig einen höheren Betrag zahlen⁴⁹.

123. Die Unterscheidung zwischen „Kurierdienst“ und „Universaldienst“ wird auch, wie UPS Deutschland u. a. in ihren schriftlichen Erklärungen vorbringen, von der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 97/67 untermauert.

45 Vgl. insoweit Urteil vom 11. März 2004, *Asempre und Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería* (C-240/02, EU:C:2004:140, Rn. 24), in dem der Gerichtshof auf die Frage, ob es den Mitgliedstaaten freisteht, den Begriff der „Eigenbeförderung“ zusätzlichen Voraussetzungen zu unterwerfen und so die von ihm erfassten Situationen einzuschränken, festgestellt hat, dass diese nicht die Befugnis haben, nach Belieben die Tragweite des Begriffs „Universaldienst“ zu erweitern, da eine solche Erweiterung dem Zweck der Richtlinie 97/67 zuwiderliefe, im Postsektor eine schrittweise und kontrollierte Liberalisierung einzuführen.

46 Hervorhebung nur hier.

47 Urteil vom 15. Juni 2017 (C-368/15, EU:C:2017:462, Rn. 24).

48 Urteil vom 31. Mai 2018 (C-259/16 und C-260/16, EU:C:2018:370, Rn. 38).

49 In den beiden Rechtssachen stützt sich die Schlussfolgerung des Gerichtshofs auf Rn. 19 des Urteils vom 19. Mai 1993, *Corbeau* (C-320/91, EU:C:1993:198), wonach der Ausschluss des Wettbewerbs dann nicht gerechtfertigt ist, wenn es sich um „spezifische, von den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse trennbare Dienstleistungen handelt, die besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen und bestimmte zusätzliche Leistungen verlangen, die der herkömmliche Postdienst nicht anbietet ...“.

124. In ihrem geänderten Vorschlag⁵⁰ hatte die Kommission eine Abänderung des Parlaments in erster Lesung abgelehnt, mit der der 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67 dahin geändert werden sollte, dass auch Sonderdienste, zu denen die Kurierdienste gehören, Teil des Universaldienstes sein können⁵¹. Diese Ablehnung, die sodann vom Rat der Europäischen Union beim Erlass seines Gemeinsamen Standpunkts bestätigt wurde⁵², war auf die Feststellung gestützt, dass „[b]esondere ... Dienste ... spezifische Merkmale [haben], die sie von den zum Universaldienst gehörigen Diensten unterscheiden“.

125. In Anbetracht dieser Erwägungen besteht meiner Meinung nach kein Zweifel, dass die Grunddienste mit Zusatzleistungen, die in der vierten Vorlagefrage aufgezählt sind (Abholung mit oder ohne Zeitfenster, Alterssichtprüfung, Nachnahme, unfrei bis 31,5 kg, Nachsendeservice, Vorausverfügung, Wunschtage, Wunschzeit) einen Mehrwert für die Kunden aufweisen können, die daher bereitwillig einen höheren Preis für die Inanspruchnahme dieser Dienste zahlen⁵³. Folglich ist festzustellen, dass diese Dienste als „Kurierdienste“ einzustufen sind, und daher nicht unter den Universaldienst fallen.

126. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vierte Vorlagefrage des Landgerichts Köln zu antworten, dass eine Sendung mit Zusatzleistungen wie den in dieser Frage aufgezählten nicht unter den Universaldienst nach der Richtlinie 97/67 fällt und daher für die Anwendung der in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Ausnahme nicht als eine Sendung „im Rahmen des Universaldienstes“ anzusehen ist.

IV. Ergebnis

127. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) und des Landgerichts Köln (Deutschland) wie folgt zu antworten:

1. Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates in der durch die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er Fahrzeugen oder Fahrzeugkombinationen eines Universaldiensteanbieters nur zugutekommen kann, wenn sie einzig und allein unter den Universaldienst fallende Sendungen befördern.

⁵⁰ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste in der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (KOM[96] 412 endg. – COD 96/0221) (ABl. 1996, C 300, S. 22), S. 4.

⁵¹ Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft (KOM[95] 227 – C4-0540/95 – 95/0221[COD]) (ABl. 1996, C 152, S. 20), Änderung 22.

⁵² Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/97, vom Rat festgelegt am 29. April 1997 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 97/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. 1997, C 188, S. 9).

⁵³ Meines Erachtens bestätigen das die Beispiele von zusätzlichen Diensten in Abs. 2.4 der Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste (ABl. 1998, C 39, S. 2), nämlich: „Zustellgarantie für ein bestimmtes Datum, Abholung beim Absender, persönliche Aushändigung an den Adressaten, Möglichkeit einer Änderung des Bestimmungsorts und des Adressaten während der Beförderung; Bestätigung der erfolgten Zustellung für den Versender; Verfolgung und Nachforschung; auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittene Behandlung und Bereitstellung einer breiten Dienstleistungspalette entsprechend den Kundenbedürfnissen“.

2. § 18 Abs. 1 Nr. 4 der Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes ist, wenn er Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von mehr als 2,8 t, aber nicht mehr als 3,5 t betrifft – also Fahrzeuge, die grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die Verordnung Nr. 165/2014 geänderten Fassung fallen –, auf der Grundlage des Unionsrechts auszulegen.
3. Eine Sendung mit Zusatzleistungen – wie Abholung mit oder ohne Zeitfenster, Alterssichtprüfung, Nachnahme, unfrei bis 31,5 kg, Nachsendeservice, Vorausverfügung, Wunschtage und Wunschzeit – fällt nicht unter den Universaldienst nach 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 in der durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 geänderten Fassung und ist daher für die Anwendung der in Art. 13 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 561/2006 in der durch die Verordnung Nr. 165/2014 geänderten Fassung vorgesehenen Ausnahme nicht als eine Sendung „im Rahmen des Universaldienstes“ anzusehen.