

20.12.95

EU - VP

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf dem Postsektor und speziell über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste

SEK(95) 830 endg.; Ratsdok. 12114/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 20. Dezember 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 22. November 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird von der Gruppe "Telekommunikation/Post" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 493/92 = AE-Nr. 921995 und
Drucksache 475/93 = AE-Nr. 931870.

VORWORT

Wie vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anerkannt, gelten das Gemeinschaftsrecht und speziell die Wettbewerbsvorschriften des Vertrags auch für den Postsektor.⁽¹⁾

Im Anschluß an das Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste⁽²⁾ und eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mit den Ergebnissen der Konsultationen zum Grünbuch und den von der Kommission empfohlenen Maßnahmen⁽³⁾ kam es zu einer umfänglichen Debatte über den künftigen ordnungspolitischen Rahmen für den Postsektor in der Gemeinschaft.

Der vorliegende Entwurf einer Bekanntmachung, mit der die von der Kommission vorgeschlagenen Harmonisierungsmaßnahmen ergänzt werden sollen, baut entsprechend den Grundsätzen der Ratsentschließung (94/C 48/02) vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft auf den Ergebnissen dieser Debatte auf und legt dar, nach welchen Leitlinien die Kommission die Wettbewerbsvorschriften des Vertrags auf den Postsektor anzuwenden gedenkt, um die schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Marktes für Postdienste unter Beibehaltung der zur Bereitstellung eines Universaldienstes erforderlichen Sicherungsmaßnahmen zu fördern.

Weiterhin wird dargelegt, wie die Kommission in der Frage der Vereinbarkeit der staatlichen Einschränkungen der freien Erbringung von Postdiensten und/oder des freien Wettbewerbs auf den Märkten für Postdienste mit den Wettbewerbsregeln des Vertrags vorzugehen gedenkt. In der Bekanntmachung wird das Recht der Mitgliedstaaten bestätigt, gegenwärtig eine Reihe reservierter Dienste beizubehalten. Außerdem werden die Frage des nichtdiskriminierenden Zugangs zum Postnetz und die erforderlichen ordnungspolitischen Maßnahmen zur Sicherung eines lautereren Wettbewerbs im Postsektor angesprochen.

⁽¹⁾ Vgl. insbesondere die Urteile Die Niederlande und Koninklijke PTT Nederland NV und PTT Post BV/Kommission, verbundene Rechtssachen C-48/90 und C-66/90, Slg. 1992, I-0565, und Paul Corbeau, Rechtssache C-320/91, Slg. 1993, I-2533.

⁽²⁾ KOM(91) 476 endg.

⁽³⁾ "Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste" (KOM(93) 247) vom 2. Juni 1993

BEKANNTMACHUNG (ENTWURF)

Inhalt

	<u>Seite</u>
Einleitung	3
1. Begriffsbestimmungen	4
2. Artikel 90 Absatz 1	6
3. Artikel 90 Absatz 1 und Artikel 59	7
(a) Grundprinzipien	7
(b) Folgen	8
4. Artikel 90 Absatz 1 und Artikel 86	8
(a) Der relevante Markt	8
(b) Beherrschende Stellung	10
(c) Potentieller Mißbrauch	10
5. Artikel 90 Absatz 2	12
(a) Die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der reservierte Bereich	12
(b) Bedingungen	15
i. Liberalisierung anderer Postdienste	15
ii. Fehlen weniger restriktiver Mittel zur Sicherstellung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse .	16
iii. Verhältnismäßigkeit	16
iv. Überwachung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde .	17
v. Wirksame Kontrolle der reservierten Dienste	17
vi. Transparenz der Rechnungsführung	17
vii. Nichtdiskriminierender Zugang zum Postnetz	18
6. Anwendung von Artikel 92 auf staatliche Beihilfen an unter 2.2 genannte Betreiber	18
(a) Grundsätzliches	18
(b) Anwendung der Artikel 90 und 92	20
7. Überprüfung	20

EINLEITUNG

Nach Auffassung der Kommission sind Postdienste als wesentliches Mittel der Nachrichtenübermittlung und des Handels von existentieller Bedeutung für alle wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten. Neue Postdienste sind im Entstehen begriffen. Zur Förderung der Investitionstätigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Postsektor muß Gewißheit über die künftige Marktentwicklung bestehen. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat anerkannt, daß der EG-Vertrag und insbesondere dessen Wettbewerbsregeln auch für den Postsektor gelten⁽⁴⁾.

Die Kommission wird deshalb oft gefragt, welche Haltung sie im Hinblick auf die Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags bezüglich staatlicher Maßnahmen für öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte im Postsektor übertragen haben, einzunehmen gedenkt.

Speziell im Hinblick auf die Entwicklung neuer Postdienste durch private Anbieter haben einige Mitgliedstaaten ihre Vorschriften für den Postsektor geändert bzw. sind im Begriff, sie zu ändern, um das Monopol ihrer Postorganisationen auf die Bereiche zu begrenzen, die sie zur Wahrung des öffentlichen Interesses für notwendig erachten. Schließlich hat der Rat die Kommission aufgefordert, Maßnahmen unter anderem zur Definition eines harmonisierten Universaldienstes und derjenigen Postdienstleistungen, die reserviert werden könnten, vorzuschlagen⁽⁵⁾.

Hierzu ist ein umfassendes Konzept erforderlich, das neben Vorschlägen für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition eines Angebots harmonisierter postalischer Dienste auch Vorschläge zur genaueren Definition der den Mitgliedstaaten aufgrund des Vertrags obliegenden Verpflichtungen umfaßt, um ihnen klare Leitlinien zur Vermeidung von Vertragsverstößen an die Hand zu geben.

Diese Maßnahmen sollten nach den Vorstellungen des Rates im Interesse optimaler Kontroll- und Durchführungsbedingungen transparent, einfach und leicht zu handhaben sein.

In der jetzigen Situation ist eine Bekanntmachung daher das geeignete Instrument, um den Mitgliedstaaten und den Postbetreibern mit besonderen oder ausschließlichen Rechten dabei zu helfen, die Wettbewerbsbestimmungen korrekt anzuwenden. Obgleich die vorliegende Bekanntmachung nicht erschöpfend sein kann, sollen mit ihr die konkreten Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten aufgrund des Vertrags im Postsektor haben, in allgemeiner Form dargelegt und damit die notwendigen Hilfestellungen für eine korrekte Auslegung insbesondere des Artikels 90 Absatz 1 des EG-Vertrags in Verbindung mit den Artikeln 59 und 86 gegeben werden.

Die Bekanntmachung bedeutet darüber hinaus einen Schritt zur genaueren Definition des Anwendungsbereichs der Ausnahmebestimmung des Artikels 90 Absatz 2 mit dem Ziel,

⁽⁴⁾ siehe Fußnote 1.

⁽⁵⁾ Ratsentschließung vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 48 vom 16. 2. 1994, S. 3.

Transparenz herzustellen und die Investitionsentscheidungen aller Postbetreiber im Interesse der Benutzer der Postdienste in der Europäischen Union zu erleichtern.

1. **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Bekanntmachung bedeuten:

"Postdienste": Dienste, die sich mit dem Einsammeln (einschließlich öffentlicher Abholung), dem Transport und der Zustellung von Postsendungen befassen;

"öffentliches Postnetz": Gesamtheit der personellen Ressourcen und Güter, die für folgende Leistungen benötigt werden:

- öffentliche Abholung der unter die Verpflichtung des Universaldienstes fallenden Postsendungen von Postbriefkästen oder anderen Zugangspunkten im gesamten Hoheitsgebiet,
- Weiterleitung und Bearbeitung dieser Sendungen vom Zugangspunkt des Postnetzes bis zum Zustellzentrum,
- Zustellung dieser Sendungen an die Empfänger im Rahmen regelmäßiger Zustellgänge;

"Einsammeln": Zusammenstellen von Postsendungen und Transport von dem Ort, an dem sie versandfertig gemacht werden, oder von Postbriefkästen bis zu einem Zugangspunkt des Postnetzes;

"Zustellung": Bearbeitungsschritte von der Verteilung in den Zustellzentren bis zur Aushändigung der Sendungen an die Empfänger;

"Postsendung": adressierte Sendung, deren physische und technische Beschaffenheit die Bearbeitung im Postnetz gestattet. Es handelt sich dabei unter anderem um Sendungen, die Mitteilungen, Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften enthalten, sowie um Postpakete, die Waren mit und ohne Handelswert enthalten;

"Briefsendung": Mitteilung in schriftlicher oder anderer physischer Form, die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird. Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften gelten nicht als Briefsendungen.

"Dokumentenaustausch": Hinterlegung von Sendungen durch die Absender in Adhoc-Austauschzentren, in denen die Teilnehmer über feste Fächer verfügen, von denen sie ihre Sendungen abholen. Die Benutzer eines solchen Austauschzentrums müssen diesem Dienst als Abonnenten angeschlossen sein.

"Direktwerbung": Briefsendung, die mit identischer Mitteilung zu Werbe- und Marketingzwecken an eine signifikante Anzahl von Adressen versandt wird;

"Kurierdienste": neben höherer Zuverlässigkeit und Schnelligkeit bei Abholung und Transport und Zustellung der Sendungen weisen diese Dienste alle oder einige der

folgenden Merkmale auf: garantierte Zustellung zu einem bestimmten Termin, Abholung beim Absender, persönliche Aushändigung an den Empfänger, Möglichkeit der Änderung von Bestimmungsort oder Empfänger während der Beförderung, Empfangsbestätigung für den Absender, Laufwegverfolgung, auf den individuellen Kunden und seine Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistungen;

"Anbieter des Universaldienstes": öffentliche oder private Stelle, die von einem Mitgliedstaat beauftragt wird, die Leistungen des postalischen Universaldienstes ganz oder teilweise zu erbringen;

"ausschließliche Rechte": die Rechte, die von einem Mitgliedstaat gewährt werden und einem einzigen Unternehmen im Wege von Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen die Erbringung von Postdiensten vorbehalten, indem diesem das Alleinrecht zur Erbringung eines Postdienstes oder zur Vornahme einer postalischen Tätigkeit innerhalb eines bestimmten geographischen Gebietes übertragen wird;

"besondere Rechte": die Rechte, die ein Mitgliedstaat einer begrenzten Anzahl Unternehmen im Wege von Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen gewährt, die in einem bestimmten geographischen Gebiet

- aufgrund einer Ermessensentscheidung die Zahl dieser Unternehmen auf zwei oder mehr begrenzen, die zur Erbringung eines Dienstes oder zur Vornahme einer Tätigkeit ermächtigt sind, oder
- anders als nach objektiven, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Kriterien mehrere miteinander in Wettbewerb stehende Unternehmen zur Erbringung eines Dienstes oder zur Vornahme einer Tätigkeit ermächtigen oder
- nach anderen als solchen Kriterien einem oder mehreren Unternehmen gesetzliche oder ordnungspolitische Vorteile einräumen, die die Möglichkeit anderer Unternehmen, im gleichen geographischen Gebiet unter im wesentlichen gleichen Bedingungen den gleichen Dienst zu erbringen oder die gleiche Tätigkeit vorzunehmen, erheblich beeinträchtigen;

"Endvergütungen": Vergütungen der Universaldiensteanbieter für die Zustellung eingehender grenzüberschreitender Sendungen;

"Vermittler": jeder Postbetreiber, der zwischen dem Absender und dem Universaldiensteanbieter durch Abholung, Transport und/oder Vorsortierung der Postsendungen tätig wird, bevor die Postsendungen in das öffentliche Postnetz im gleichen oder in einem anderen Land gelangen;

"Zugangspunkt": Stellen, an denen Postsendungen innerhalb der verschiedenen Bearbeitungsstadien vor der Zustellung von Benutzern und Vermittlern beim Universaldiensteanbieter abgeliefert werden können; hierzu gehören auch die Schalter der Postämter, Briefkästen und die Eingangsstellen der Zustellpostämter der Universaldiensteanbieter; das gilt auch für Postsendungen, die eine Vorbereitung durchlaufen haben.

"Einzelstaatliche Regulierungsbehörde": das Organ/die Organe, dem/denen die einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem Regulierungsfunktionen im Anwendungsbereich dieser Mitteilung übertragen.

"grundlegende Anforderungen": nichtwirtschaftliche Gründe im allgemeinen Interesse, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, die Erbringung von Postdiensten besonderen zwingenden Bedingungen zu unterwerfen. Solche Gründe sind: öffentliche Sittlichkeit, Überwachung möglicher krimineller Tätigkeiten sowie in begründeten Fällen Datenschutz.

2. Artikel 90 Absatz 1

- 2.1. Die Mitgliedstaaten sind nach dem Vertrag verpflichtet, in bezug auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine dem Vertrag widersprechenden Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten. Der Begriff "Unternehmen" umfaßt jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Person - unabhängig von ihrem Rechtsstatus und der Art ihrer Finanzierung. Abholung, Beförderung, Sortierung und Zustellung von Postsendungen sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die normalerweise gegen Entgelt erbracht werden.

Der Begriff "öffentliches Unternehmen" umfaßt jedes Unternehmen, über das der Staat aufgrund seiner Eigenschaft als Eigentümer, seiner finanziellen Beteiligung oder einschlägiger Rechtsvorschriften unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausübt. Ein beherrschender Einfluß des Staates wird dann angenommen, wenn der Staat unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt, die Mehrheit der mit den Anteilen verbundenen Stimmrechte ausüben oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans bestellen kann. Als "öffentliches Unternehmen" haben auch solche Instanzen zu gelten, die Teil einer Verwaltung des Mitgliedstaats sind und in einer strukturierten Form Postdienste für Dritte gegen Entgelt erbringen.

- 2.2 Einzelstaatliche Regelungen betreffend Postbetreiber, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte zur Erbringung bestimmter Postdienste übertragen haben, sind Maßnahmen im Sinne des Artikels 90 Absatz 1 des Vertrags und müssen im Hinblick auf die Vertragsbestimmungen, auf die dieser Artikel verweist, beurteilt werden.
- 2.3. In allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Schwedens und Finnlands gelten für Dienste wie Abholung, Beförderung und Zustellung bestimmter Postsendungen sowie für die Art und Weise, wie diese Dienste erbracht werden - beispielsweise das ausschließliche Recht zur Anbringung von Briefkästen an den öffentlichen Straßen oder zur Ausgabe von Briefmarken mit dem Namen des betreffenden Landes - besondere und ausschließliche Rechte.

3. Artikel 90 Absatz 1 und Artikel 59

(a) Grundprinzipien

- 3.1. Die Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte an eine oder mehrere Postbetreiber im Sinne von 2.2 zur Wahrnehmung des Abholdienstes einschließlich öffentlicher Abholung, der Beförderung und der Zustellung bestimmter Kategorien von Postsendungen schränkt unvermeidlich die Erbringung solcher Dienste durch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten wie auch durch Unternehmen mit Sitz in den betreffenden Mitgliedstaaten in Fällen ein, in denen die Adressaten oder Absender der von diesen Unternehmen behandelten Postsendungen in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind. In der Praxis umfassen Beschränkungen der Erbringung von Postdiensten im Sinne von Artikel 59 des Vertrages⁽⁶⁾ das Verbot der Beförderung bestimmter Kategorien von Postsendungen nach anderen Mitgliedstaaten, insbesondere durch Mittler, sowie das Verbot der Zustellung eingehender grenzüberschreitender Postsendungen.
- 3.2. Artikel 66 in Verbindung mit den Artikeln 55 und 56 enthält von Artikel 59 abweichende Bestimmungen. Da diese Bestimmungen Ausnahmen darstellen, müssen sie restriktiv ausgelegt werden. Bei Postdiensten gilt die Ausnahmebestimmung des Artikels 55 nur für die Beförderung und Zustellung von Briefsendungen im Rahmen gerichtlicher oder administrativer Verfahren, die - selbst nur gelegentlich - mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, insbesondere Notifizierungen, die im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren vorgesehen sind. Die Beförderung und Zustellung solcher Sendungen im Gebiet eines Mitgliedstaats kann deshalb weiterhin einer Lizenzierung unterworfen werden, soweit dies erforderlich ist, um die geltenden nichtwirtschaftlichen Ziele zu erreichen (Siehe unten 3.5). Die übrigen in diesen Bestimmungen aufgeführten Vertragsabweichungen gelten nicht für Postdienste. Solche Dienste können als solche weder die öffentliche Ordnung bedrohen noch die Volksgesundheit beeinträchtigen.
- 3.3. Das vom Gerichtshof entwickelte Fallrecht gestattet grundsätzlich weitere Ausnahmen auf der Basis zwingender Erfordernisse, wenn sie nichtwirtschaftliche grundlegende Anforderungen von allgemeinem Interesse erfüllen, nichtdiskriminierend angewendet werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erreichenden Ziel stehen. Bei Postdiensten betreffen die einzigen grundlegenden Anforderungen, die Beschränkungen der Freiheit zur Erbringung von Postdiensten rechtfertigen, die öffentliche Sittlichkeit und die Überwachung möglicher krimineller Tätigkeiten wie die Beförderung illegaler Waffen und Rauschmittel sowie in begründeten Fällen den Datenschutz. Datenschutz bedeutet in diesem Zusammenhang die Wahrung der Vertraulichkeit von Briefsendungen. Umgekehrt rechtfertigt der Verbraucherschutz nicht eine Beschränkung der Freiheit zur Erbringung von Postdiensten, da sich diese Ziele auch durch freien Wettbewerb im Rahmen der allgemeinen Vorschriften über lautere Handelspraktiken und Verbraucherschutz erreichen lassen.

⁽⁶⁾ Für eine allgemeine Erläuterung der aus Artikel 59 abzuleitenden Grundsätze siehe die erläuternde Mitteilung 93/C334/03 der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs, ABl. Nr C 334 vom 9.12.1993, S. 3.

- 3.4. Nach Auffassung der Kommission wäre dann die Beibehaltung besonderer oder ausschließlicher Rechte, die die grenzüberschreitende Erbringung von Postdiensten einschränken, vorbehaltlich der Ausführungen unter Punkt 5.4, grundsätzlich mit Artikel 90 und Artikel 59 des Vertrages unvereinbar.

(b) Folgen

- 3.5. Halten die Mitgliedstaaten eine Reglementierung der Postdienste im Interesse der Erfüllung der bestehenden grundlegenden Anforderungen oder der Aufgaben von öffentlichem Interesse für erforderlich, so muß der Inhalt einer solchen Reglementierung den damit verfolgten Zielen entsprechen. Verpflichtungen sollten in der Regel im Rahmen von Allgemeingenehmigungen und Anmeldeverfahren durchgesetzt werden, mit denen die Betreiber von Postdiensten ihren Namen, ihre Rechtsform, ihre Bezeichnung und ihre Anschrift sowie eine kurze Beschreibung der Dienste, die sie der Öffentlichkeit anbieten, mitteilen. Auf eine individuelle Lizenzierung sollte nur für spezifische Postdienste und nur in den Fällen zurückgegriffen werden, in denen die relevanten öffentlichen Interessen nachweislich nicht durch weniger einschränkende Verfahren sichergestellt werden können. In jedem Fall sollen die Mitgliedstaaten die von ihnen getroffenen Maßnahmen der Kommission anzeigen, damit diese sie auf ihre Verhältnismäßigkeit hin beurteilen kann.

4. Artikel 90 Absatz 1 und Artikel 86

(a) Der relevante Markt

- 4.1. Nach Artikel 86 des Vertrags ist jedes Verhalten eines oder mehrerer Unternehmen, das eine mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben beinhaltet, untersagt und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten stellen wegen der ausschließlichen Rechte der in 2.2 erwähnten Postbetreiber und der bestehenden Beschränkungen bei der Erbringung von Postdiensten gesonderte geographische Märkte für die Inlandszustellung wie auch für die Zustellung internationaler Briefsendungen dar. Jeder dieser geographischen Märkte bildet einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes. Für die Bestimmung des relevanten Marktes ist das Herkunftsland eingehender grenzüberschreitender Sendungen ohne Bedeutung.
- 4.2. Bei den sachlich relevanten Märkten ist zunächst zwischen verschiedenen Märkten zu unterscheiden.
- 4.3. Der allgemeine Briefdienst umfaßt die Zustellung von Briefsendungen im Rahmen von täglichen Zustellrunden.

Hierzu gehört nicht die Selbsterbringung, d.h. die Erbringung von Postdiensten durch diejenige juristische oder natürliche Person, bei der die Briefsendung ihren Ausgang nimmt, oder die Abholung, die Beförderung und die Zustellung von Briefsendungen durch einen Dritten, der lediglich in ihrem Namen handelt.

Ebenfalls ausgeschlossen sind Sendungen, die nicht als Briefsendungen anzusehen sind, da sie aus identischen Kopien der gleichen schriftlichen Mitteilung bestehen und nicht durch Zusätze, Streichungen oder Angaben - außer dem Namen und der Anschrift des Adressaten - geändert wurden. Dies betrifft Magazine, Zeitungen, Zeitschriften einschließlich Katalogen und andere Drucksachen, sowie wie Waren oder Dokumente, die solche Sendungen begleiten und zu ihnen in Beziehung stehen.

- 4.4 Andere gesonderte Märkte sind beispielsweise der Markt für Kurierdienste, der Markt für Dokumentenaustausch und der Markt für neue Dienste, die neue Telekommunikationsmittel und Elemente der Postdienste kombinieren.

Ein Dokumentenaustauschdienst unterscheidet sich von dem in 4.3 genannten Dienst dadurch, daß er nicht die Abholung und Zustellung der beförderten Postsendungen an den Adressaten, sondern nur die Beförderung von Briefsendungen von Austauschfächern von Benutzern zu Austauschfächern anderer Benutzer umfaßt, wobei die entsprechenden Fächer in einer oder mehreren Räumlichkeiten, die nicht zu den Geschäftsräumen eines Dokumentenaustauschbenutzers gehören, bereitgestellt werden.

Auch der Kurierdienst unterscheidet sich aufgrund des gegenüber dem Basispostdienst gebotenen Mehrwertes von dem in 4.3 genannten Dienst⁽⁷⁾. Neben einer rascheren und verlässlicheren Abholung, Beförderung und Zustellung der Postsendungen ist ein Expressdienst durch einige oder alle der nachstehenden zusätzlichen Dienste gekennzeichnet: Zustellgarantie für ein bestimmtes Datum; Abholung beim Absender; Zustellung an den Adressaten in Person; Möglichkeit einer Änderung der Bestimmung und des Adressaten während der Beförderung; Bestätigung der erfolgten Zustellung für den Versender; Verfolgung und Nachforschung; auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittene Behandlung und Angebot einer breiten Dienstleistungspalette entsprechend den Kundenbedürfnissen.

- 4.5. Auch die unter 4.3 genannten Tätigkeiten umfassen verschiedene Märkte: Einsammeln, Sortieren, Beförderung und schließlich Zustellung der (Inlands- oder internationalen) Briefsendungen. Die vier Tätigkeiten bilden die Komponenten des dem Benutzer angebotenen Enddienstes, werden aber in manchen Fällen von verschiedenen Betreibern erbracht, was zeigt, daß es sich um verschiedene Märkte handelt. Dies ist bei internationalen Briefsendungen der Fall, bei denen Abholung und Beförderung von einem anderen Postbetreiber als demjenigen der Zustellung besorgt werden. Aber auch bei Inlandssendungen ist dies der Fall, da die meisten Postbetreiber Großkunden einen Rabatt auf die öffentlichen Gebühren für vorsortierte Massensendungen gewähren. Die Einlieferung und Abholung der Briefsendungen und die Art der Zahlung sind in diesen Fällen verschieden. Die Poststellen größerer Unternehmen werden mittlerweile häufig von Mittlern betrieben, die die Briefsendungen vorbereiten und vorsortieren, bevor sie sie dem Postbetreiber für die endgültige Zustellung übergeben. Außerdem bieten viele Postbetreiber Zugang zu ihrem Postnetz auf einer späteren Stufe, mitunter erst beim Zustellpostamt, an. Dies gestattet in vielen Fällen eine höhere Verlässlichkeit (höhere Dienstqualität) durch Kurzschaltung von Fehlerquellen auf den vorgelagerten Stufen des Postnetzes. Einsammeln, Sortieren, Befördern und Zustellen sollten deshalb jeweils als eigene Märkte angesehen werden, da sie jeweils eigenen Bedürfnissen entsprechen.

⁽⁷⁾ Entscheidungen der Kommission 90/16/EWG (ABl. Nr. L 10 vom 12.1.1990, S. 47) und 90/456/EWG (ABl. Nr. L 233 vom 28.8.1990, S. 19).

(b) Beherrschende Stellung

- 4.6. Da der unter 2.2 genannte Postbetreiber in den meisten Mitgliedstaaten als einziger ein flächendeckendes öffentliches Postnetz im gesamten Gebiet des Mitgliedstaats betreibt, nimmt ein solcher Betreiber auf seinem nationalen Markt für die Zustellung von Briefsendungen eine beherrschende Stellung im Sinne von Artikel 86 des Vertrags ein. Da die Zustellung die abschließende Phase des Dienstes für den Benutzer darstellt, haben diese Betreiber zumeist auch auf den Märkten für die Abholung und Beförderung von Briefsendungen eine beherrschende Stellung. Darüber hinaus erstreckt sich diese beherrschende Stellung in den meisten Mitgliedstaaten auch auf Dienste wie eingeschriebene Sendungen oder Sonderzustelldienste und/oder Teile des Paketmarktes.

(c) Potentieller Mißbrauch

- 4.7. Nach Artikel 86 zweiter Absatz Buchstabe b) des Vertrags kann ein Mißbrauch in der Einschränkung einer Leistung zum Schaden des Benutzers des betreffenden Dienstes bestehen. In Fällen, in denen ein Mitgliedstaat seinem unter 2.2 genannten Betreiber ausschließliche Rechte für Dienste gewährt, die dieser überhaupt nicht oder nur unter Bedingungen anbietet, die die Bedürfnisse der Kunden nicht in der gleichen Weise befriedigen, wie es der Dienst von Wettbewerbern tun könnte, veranlaßt der Mitgliedstaat die Postbetreiber allein schon durch die Ausübung des ihnen übertragenen ausschließlichen Rechtes, die Erbringung des betreffenden Dienstes einzuschränken oder ungerechtfertigte Entgelte zu verlangen, da die tatsächliche Ausübung dieser Tätigkeiten durch die privaten Unternehmen in diesem Fall unmöglich ist. Dies gilt besonders dann, wenn Maßnahmen zum Schutz der unter 4.3 genannten Tätigkeiten die Erbringung gesonderter Dienste einschränken. Auf der Basis der ihr hierzu vorliegenden Erkenntnisse hat die Kommission verschiedene Mitgliedstaaten aufgefordert⁽⁸⁾, die im Rahmen der ausschließlichen Rechte bestehenden Beschränkungen bei der Erbringung von Kurierdiensten durch internationale Eilkurierdienste aufzuheben.

In einem im Auftrag der Kommission erstellten Bericht⁽⁹⁾ wurde unlängst nachgewiesen, daß die öffentlichen Postbetreiber in den Mitgliedstaaten dort, wo sie nicht dem Wettbewerb ausgesetzt waren, bei der Normung der Abmessungen und Gewichte seit 1990 keine nennenswerten Fortschritte erzielt haben. Die fehlende Harmonisierung der technischen Normen für Größen und Gewichte ist ein zusätzliches Hindernis für einen verstärkten Wettbewerb und schränkt die durch neue Technologien möglich gewordene Hebung der Qualität und Steigerung der Leistungsfähigkeit ein. Auch brachten diese Postbetreiber keinerlei Transparenz in die Quersubventionen, die der Studie zufolge Ursache der meisten Preisdisparitäten sind, die vor allem für normale Haushalte, die keine Rabattsysteme in Anspruch nehmen können, nachteilig sind. Diese zeigt, daß die Postbetreiber in den Bereichen, in denen sie besondere oder

⁽⁸⁾ siehe Fußnote 7.

⁽⁹⁾ UFC - Que Choisir, 'Postal services in the European Union', April 1994

ausschließliche Rechte besitzen, in vielen Fällen die Dienstqualität⁽¹⁰⁾ sich verschlechtern ließen oder es unterließen, die notwendigen Schritte zur Verbesserung der Dienstqualität zu unternehmen

Bei den grenzüberschreitenden Postdiensten bedarf es der Studie zufolge nach wie vor erheblicher Qualitätsverbesserungen, damit sie den Bedürfnissen der Kunden und speziell der privaten Haushalte, die sich nicht die Dienste von Eilkurierunternehmen leisten oder auf eine Faksimile-Übermittlung zurückgreifen können, zu entsprechen. Dadurch, daß andere Unternehmen vom Markt ferngehalten werden, werden die Postbetreiber dazu verleitet, unbefriedigende grenzüberschreitende Dienste anzubieten, und damit das Angebot von Diensten entgegen Artikel 90 in Verbindung mit Artikel 86 zu beschränken.

- 4.8. Die Mitgliedstaaten brauchen nicht unbedingt neue Instanzen speziell für die Überwachung der Zugangsbedingungen oder der richtigen Anwendung der besonderen und ausschließlichen Rechte einzusetzen. Jedoch sollten sie ihrem unter 2.2 genannten Betreiber oder einer Einrichtung, die keine autonome Abteilung des betreffenden Ministeriums ist, keine Kontrollbefugnis über die Ausübung der gewährten ausschließlichen Rechte und generell über die Tätigkeiten der Postbetreiber übertragen. Dies hätte nur zur Folge, daß die unter 2.2 genannten Betreiber in beherrschender Stellung ihre Wettbewerber benachteiligen und damit gegen Artikel 86 verstoßen. Das im Vertrag vorgesehene System des unverfälschten Wettbewerbs läßt sich nur dann gewährleisten, wenn den verschiedenen Marktteilnehmern gleiche Chancen geboten werden. Wenn einem der in 2.2. genannten Betreiber gestattet wird, die Daten seiner Wettbewerber zu überprüfen, einem Unternehmen die Befugnis zur Überwachung der Tätigkeiten von Wettbewerbern zu übertragen oder ein Unternehmen durch die Erteilung von Lizenzen an sich zu binden, bedeutet dies, daß dieses Unternehmen geschäftliche Informationen über seine Wettbewerber und damit die Gelegenheit erhält, die Tätigkeit seiner Wettbewerber nach Gutdünken zu verfälschen.
- 4.9. Auch die Verweigerung der Erbringung eines Dienstes ist ein nach Artikel 86 des Vertrags untersagter Mißbrauch. Ein solches Verhalten würde zu einer Einschränkung der Dienstleistung im Sinne von Artikel 86 zweiter Absatz Buchstabe b) führen und bei Anwendung auf nur einige Benutzer eine im Widerspruch zu Artikel 86 zweiter Absatz Buchstabe c) stehende Diskriminierung zur Folge haben. In den meisten Mitgliedstaaten bieten die unter 2.2. genannten Betreiber Mittlern Zugang zu verschiedenen Zugangsstellen ihrer Postnetze. Die Zugangsbedingungen und insbesondere die verlangten Entgelte sind jedoch häufig vertraulich und führen mit großer Wahrscheinlichkeit zu Diskriminierungen. Die Mitgliedstaaten sollten hier sicherstellen, daß ihre postrechtlichen Vorschriften die Postbetreiber nicht dazu

(10) In vielen Mitgliedstaaten konnten sich die Benutzer vor einigen Jahrzehnten noch darauf verlassen, daß Standardbriefe, die sie der Post am Morgen übergeben hatten, am Nachmittag zugestellt wurden. Seitdem ist eine ständige Abnahme der Qualität des Dienstes und insbesondere der Zahl der täglichen Briefträger-Zustellrunden zu beobachten, die sich von fünf auf eine (oder in einigen Mitgliedstaaten zwei) Austragungen verringert hat. Dieser Qualitätsniedergang wurde durch die ausschließlichen Rechte der Postorganisationen begünstigt, da sie andere Unternehmen am Eintritt in den Markt hinderten. Als Folge davon versäumten es die Postorganisationen, Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen durch moderne Technologie auszugleichen, wie es Unternehmen in dem Wettbewerb geöffneten Wirtschaftszweigen taten.

ermutigen, ungerechtfertigte unterschiedliche Bedingungen anzuwenden oder bestimmte Unternehmen auszuschließen.

- 4.10. Das Betreiben eines flächendeckenden Abhol- und Zustellnetzes sichert den unter 2.2. genannten Betreibern beträchtliche Vorteile bei der Erbringung liberalisierter Dienste. Das Verbot des Artikels 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 zweiter Absatz Buchstabe b) gilt auch für eine objektiv nicht begründete Ausdehnung der beherrschenden Stellung, die diese Betreiber auf dem unter 4.3. genannten Markt einnehmen, auf davon getrennte und abtrennbare Märkte, die den Bedürfnissen spezifischer Kunden entsprechen, mit der Gefahr einer Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs mit anderen als wirtschaftlichen Mitteln. In Ländern, in denen die lokale Briefzustellung liberalisiert und das Postmonopol auf die innerstädtische Beförderung und Zustellung begrenzt ist, wäre daher eine Ausdehnung des Monopols von dem letztgenannten auf den erstgenannten Markt ohne zusätzliche Gründe unvereinbar mit den vorgenannten Vertragsbestimmungen, da die Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der bisherigen Situation nicht gefährdet erscheint. Die betreffenden Mitgliedstaaten sollten die Kommission von einer solchen geplanten Ausdehnung der besonderen oder ausschließlichen Rechte und von der Rechtfertigung dieser Ausdehnung im Hinblick auf die Verwirklichung des erwähnten Ziels von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unterrichten.
- 4.11. Eine potentielle Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten besteht insofern, als die von anderen als den in 2.2. genannten Betreibern angebotenen Postdienste auch Briefsendungen nach oder von anderen Mitgliedstaaten umfassen können und Beschränkungen die grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Betreibern in anderen Mitgliedstaaten behindern können.
5. **Artikel 90 Absatz 2**
 - (a) **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der reservierte Bereich**
 - 5.1. Artikel 90 Absatz 2 des Vertrags gestattet eine Ausnahme von der Anwendung der Vertragsvorschriften, wenn deren Anwendung die Erfüllung der den in 2.2. genannten Betreibern übertragenen besonderen Aufgabe zur Erbringung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse rechtlich oder tatsächlich verhindert. Diese Aufgabe besteht in der Erbringung und Aufrechterhaltung eines flächendeckenden öffentlichen Basispostdienstes, das zu erschwinglichen, kostenwirksamen und transparenten Entgelten einen landesweiten Zugang zu dem öffentlichen Postnetz garantiert, und dies innerhalb vertretbarer Entfernungen und während angemessener Öffnungszeiten, einschließlich der Abholung der Postsendungen von allgemein zugänglichen öffentlichen Briefkästen oder Abholstellen im gesamten Land und der Zustellung solcher Sendungen an die angegebenen Adressen im Rahmen regelmäßiger Zustellrunden sowie damit verbundener Dienste, mit denen diese Betreiber durch ordnungspolitische Maßnahmen im Hinblick auf eine flächendeckende Erbringung von einer bestimmten Qualität betraut sind.

Das allgemeine wirtschaftliche Interesse liegt in diesem Fall darin, daß in der Union ein echtes integriertes öffentliches Postnetz verfügbar bleibt, das eine effiziente Nachrichtenübermittlung erlaubt und damit zum einen die Wettbewerbsfähigkeit der

europäischen Industrie und die Entwicklung des Handels sowie eine stärkere Kohäsion zwischen den Regionen und den Mitgliedstaaten zum anderen eine Verbesserung der sozialen Kontakte zwischen den Bürgern der Union ermöglicht. Die Definition des reservierten Bereichs muß die für die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erforderlichen finanziellen Mittel berücksichtigen.

Die finanziellen Mittel für die Erhaltung und Verbesserung dieses öffentlichen Netzes werden nach wie vor in erster Linie mit dem unter 4.3 genannten Dienst erwirtschaftet. Eine Analyse der Einnahmen aus den Briefflüssen in den Mitgliedstaaten läßt erkennen, daß die Beibehaltung besonderer oder ausschließlicher Rechte für die Erbringung des Standardbriefdienstes unter normalen Bedingungen ausreicht, um eine Verbesserung und Aufrechterhaltung des öffentlichen Postnetzes zu gewährleisten. Briefsendungen, die in die erste Gewichtsstufe des Standardpostdienstes fallen, bilden die Hauptmasse dieses Marktes.

In den meisten Mitgliedstaaten bestimmen sich die Grenzen des Monopols nach dem Gewicht der Sendung. Einige Mitgliedstaaten haben eine kombinierte Gewichts- und Preisgrenze, während ein Mitgliedstaat nur eine Preisgrenze anwendet.

- 5.2. Im Durchschnitt machen Briefsendungen, die weniger als 350 Gramm wiegen und deren Preis weniger als das fünffache des öffentlichen Tarifs für einen Standardbrief der ersten Gewichtsstufe beträgt, etwa 98 % des gesamten Briefaufkommens der Postbetreiber aus. Da die Auswirkungen auf die Einnahmen unerheblich sind, könnten die in 2.2. genannten Betreiber nicht beanspruchen, daß der Postdienst für Briefsendungen, die die obigen Grenzen überschreiten, ihnen vorbehalten werden muß.

Solange diese Tätigkeit nicht anderweitig durch gemeinschaftsrechtliche Vorschriften harmonisiert ist, sollte daher der Bereich, den die Mitgliedstaaten ihren Universaldiensteanbietern vorbehalten dürfen und nicht dem Wettbewerb zu öffnen verpflichtet sind, sich nur auf den Dienst entsprechend der obigen Definition erstrecken. Soweit einige Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte für diesen Dienst gewähren, ist dieser Dienst als ein gesonderter Produktmarkt anzusehen. Anhand der gewonnenen Erfahrungen wird die Kommission den Umfang dieses Bereichs, insbesondere im Hinblick auf die Gewichts- und Preisgrenze, spätestens im Laufe des ersten Halbjahres des Jahres 2000 überprüfen.

- 5.3. Direktwerbung fällt unter die obige Definition der Briefsendung. Der Markt für Direktwerbung entwickelt sich in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch noch in unterschiedlichem Tempo, was es für die Kommission gegenwärtig schwierig macht, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezüglich dieses Dienstes in allgemeinverbindlicher Form zu formulieren. Solche Sendungen enthalten keine individuellen Mitteilungen im eigentlichen Sinne. Sie richten sich an spezifische Marktteilnehmer als Ersatz für Werbebotschaften in den Medien. Außerdem erwarten die Versender von Direktwerbung nicht die gleichen kurzen Zustellfristen, wie sie Kunden von Diensten auf dem unter 5.2. genannten Markt verlangen. Der Umstand, daß beide Dienste nicht immer direkt austauschbar sind, belegt die Existenz gesonderter Märkte.

Die zwei wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Direktwerbung sind die Tarifierung und ein möglicher Mißbrauch ihrer Liberalisierung zwecks Umgehung der unter 5.2. genannten reservierten Dienste. Diesbezügliche Erkenntnisse aus

Mitgliedstaaten, die die Versendung von Direktwerbung nicht einschränken, lassen noch keine eindeutigen Schlußfolgerungen zu und erlauben deshalb noch keine allgemeine Bewertung. Unter Berücksichtigung dieser Ungewißheiten empfiehlt sich daher ein fallweises Vorgehen. Die Mitgliedstaaten können es für notwendig halten, in besonderen Fällen bestimmte Einschränkungen bei Direktwerbung aufrechtzuerhalten, um künstliche Verkehrsverlagerungen und eine erhebliche Destabilisierung der Einnahmen zu vermeiden. Solche Einschränkungen dürfen sich nur auf Direktwerbesendungen beziehen, die unter das kombinierte Gewichts-/Preiskriterium für reservierbare Dienste gemäß Punkt 5.2 fallen.

Auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen wird die Kommission vor dem 30. Juni 1998 gestützt auf die ökonomischen Daten zur Entwicklung der Postmärkte in den relevanten Mitgliedstaaten bis zu diesem Datum und unter Berücksichtigung des finanziellen Gleichgewichts der Universaldienstanbieter über eine Verlängerung der Reservierung der Direktwerbung über den 31. Dezember 2000 hinaus entscheiden. Im Rahmen einer solchen Entscheidung sollte insbesondere mit dem Regulierer, dem unter 2.2. genannten Betreiber und den potentiellen Direktwerbern auch erörtert werden, ob sich die anstehenden Schwierigkeiten überwinden lassen und welche Lösungen in Betracht kämen.

- 5.4. Im Hinblick auf eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen wird das System der Endvergütungen, die die Postbetreiber des Mitgliedstaats der Zustellung internationaler Briefsendungen vom Abgangsmitgliedstaat erhält, derzeit im Hinblick auf eine Anpassung der Vergütungssätze an die tatsächlichen Zustellkosten überarbeitet.

Die Mitgliedstaaten können es deshalb für notwendig halten, in besonderen Fällen bestimmte Beschränkungen bei der Zustellung eingehender grenzüberschreitender Briefsendungen beizubehalten⁽¹¹⁾, um künstliche Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, die den Anteil grenzüberschreitender Briefsendungen im gemeinschaftlichen Briefverkehr erhöhen würden. Solche Beschränkungen dürfen nur Sendungen betreffen, die in den Bereich reservierbarer Dienste fallen.

Auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen wird die Kommission vor dem 30. Juni 1998, gestützt auf die ökonomischen Daten zur Entwicklung der Postmärkte in den relevanten Mitgliedstaaten bis zu diesem Datum und unter Berücksichtigung des finanziellen Gleichgewichts der Universaldienstanbieter, über eine Verlängerung der Reservierung bei eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen über den 31. Dezember 2000 hinaus entscheiden.

Bei der Beurteilung der Lage wird die Kommission die relevanten besonderen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten berücksichtigen.

- 5.5 Die Abholung, das Sortieren und die Beförderung von Postsendungen wurden bereits oder werden gerade in eine Reihe von Mitgliedstaaten liberalisiert. Da die Auswirkungen auf die Einnahmen je nach der jeweiligen Situation in den

⁽¹¹⁾ Dies kann insbesondere Briefsendungen aus einem Mitgliedstaat betreffen, die von einem Unternehmen gewerblich in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden, um dort über die Postorganisation dieses anderen Mitgliedstaats in das öffentliche Postnetz eingeschleust zu werden.

verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein kann, werden es einige Mitgliedstaaten für erforderlich halten, in besonderen Fällen bestimmte bestehende Beschränkungen für die Abholung, das Sortieren und die Beförderung von Postsendungen durch Mittler aufrechtzuerhalten, um die notwendigen Anpassungen bei den unter 2.2. genannten Betreibern zu ermöglichen. Allerdings sollten solche Beschränkungen in jedem Fall nur auf Postsendungen Anwendung finden, die dem unter 5.2. genannten Markt zuzuordnen sind. Sie sollten ferner nicht hinter den Zustand zurückgehen, der de facto in dem betroffenen Mitgliedstaaten akzeptiert wird, und mit dem Grundsatz des nichtdiskriminierenden Zugangs zum Postnetz, wie unter Punkt 5(b) vii dargelegt, vereinbar sein. Die notwendige Umstrukturierung der unter 2.2. genannten Betreiber sollte spätestens bis zum 1. Januar 2000 abgeschlossen sein. Anhand der gesammelten Erfahrungen wird die Kommission die Lage im Hinblick auf diese Beschränkungen spätestens im ersten Halbjahr des Jahres 2000 überprüfen.

- 5.6 Die unter 2.2. genannten Betreiber sollten die Einkünfte aus dem vorbehaltenen Bereich nicht zu einer Quersubventionierung von Tätigkeiten in den Wettbewerbsbereichen verwenden - außer in Fällen, in denen der Anteil der von den Postorganisationen getragenen Kosten der Universaldienst-Verpflichtungen eine solche Quersubventionierung rechtfertigt, oder in anderen begründeten Fällen wie kulturelle Briefsendungen oder Dienste für Behinderte. Der Preis der von den unter 2.2. genannten Betreibern angebotenen Wettbewerbsdienste sollte in jedem Fall grundsätzlich über den durchschnittlichen Grenzkosten der Bereitstellung des Dienstes liegen.⁽¹²⁾ Werden Dienste zu einem Preis angeboten, der unter diesen Kosten liegt, so wird die Kommission die Angelegenheit gemäß Artikel 86 überprüfen.

(b) Bedingungen

Bezüglich der Ausnahmebestimmung des Artikels 90 Absatz 2 sollten folgende Bedingungen Anwendung finden:

i. Liberalisierung anderer Postdienste

Die Mitgliedstaaten sollten folglich alle besonderen oder ausschließlichen Rechte für die Erbringung von Postdiensten mit Ausnahme des unter 5.2. genannten Marktes und der Briefsendungen im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt aufheben und alle Maßnahmen treffen, die notwendig sind, um das Recht aller Wirtschaftsteilnehmer zur Erbringung besagter Dienste zu gewährleisten.

Dies hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die Bereitstellung solcher Dienste, wo erforderlich, von Meldeverfahren oder Allgemeinenehmigungen und in begründeten Fällen von Einzellizenzierungsverfahren zwecks Sicherung der

⁽¹²⁾ Der Durchschnitt aller zusätzlichen Kosten, einschließlich Kapitalkosten, den der Universalanbieter durch das Angebot des betreffenden Dienstes hat. Ein Unternehmen, das unter normalen Marktbedingungen arbeitet, würde unter normalen Umständen eine Dienstleistung nicht zu einem Preis unterhalb dieser Kosten anbieten, da unterhalb dieses Wertes die Einstellung des Dienstangebots die Rentabilität des Unternehmens steigern würde.

grundlegenden Anforderungen abhängig zu machen. Die Mitgliedstaaten sollten in diesem Fall aber sicherstellen, daß die in diesen Verfahren festgelegten Bedingungen transparent, objektiv und nichtdiskriminierend sind und wirksame Rechtsmittel im Falle einer Ablehnung verbürgen.

- ii. Fehlen weniger restriktiver Mittel zur Sicherstellung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Eine Ausdehnung der ausschließlichen Rechte ist nur in dem Umfang zulässig, wie dies absolut notwendig ist, um die Erfüllung der Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, mit denen der betreffende unter 2.2. genannte Betreiber betraut ist, sicherzustellen. In vielen Bereichen könnte der Eintritt neuer Unternehmen in den Markt, aufgrund ihrer spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen, zur Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beitragen.

In allen Fällen, in denen der betreffende unter 2.2. genannte Betreiber diese Universaldienst-Ziele nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht (beispielsweise des Rechts jedes Bürgers des betreffenden Mitgliedstaats auf Zugang zu Zeitungen, Zeitschriften und Büchern) über sein - durch die Erbringung von Diensten im Rahmen besonderer oder ausschließlicher Rechte finanziertes - flächendeckendes Postnetz verwirklicht und die Verpflichtungen zur Erbringung eines Universaldienstes nicht anderweitig erfüllt werden könnten, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Lizenzierungs- oder Meldeverfahren für konkurrierende Postbetreiber nicht eine Ausdehnung dieser Rechte vornehmen, sondern ergänzend zu den geltenden grundlegenden Anforderungen Spezifikationen für den öffentlichen Dienst hinsichtlich der Dauerhaftigkeit und in begründeten Fällen hinsichtlich der Verfügbarkeit und Qualität des Dienstes erstellen.

Die Gesamtheit dieser Bedingungen sollte ein Bündel von Spezifikationen betreffend den öffentlichen Dienst darstellen und objektiv, nichtdiskriminierend und transparent sein. Vor ihrer Einführung wird die Kommission ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag prüfen.

- iii. Verhältnismäßigkeit

Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus sicherstellen, daß der Geltungsbereich aller besonderen und ausschließlichen Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit diesen Rechten verfolgten allgemeinen wirtschaftlichen Interesse steht. Ein Verbot der Selbstzustellung, d.h. der Erbringung von Postdiensten durch eine natürliche oder juristische Person, von der die Postsendung ausgeht, oder der Abholung oder Beförderung von Briefsendungen durch einen in ihrem Namen handelnden Dritten, stünde beispielsweise nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel, angemessene Ressourcen für das öffentliche Postnetz sicherzustellen. Auch müssen die Mitgliedstaaten den Geltungsbereich dieser besonderen oder ausschließlichen Rechte entsprechend der Entwicklung der Bedürfnisse und der Bedingungen, unter denen Postdienste erbracht werden, sowie unter Berücksichtigung etwaiger staatlicher Beihilfen an die unter 2.2. genannten Betreiber anpassen.

iv. Überwachung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, daß die Überwachung der Erfüllung der unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallenden Aufgaben der unter 2.2. genannten Betreiber, die Sicherstellung des offenen Zugangs zu dem öffentlichen Postnetz und, wo dies zutrifft, die Erteilung von Lizenzen bzw. die Kontrolle von Meldungen einschließlich der Kontrolle darüber, ob die Wirtschaftsteilnehmer die besonderen oder ausschließlichen Rechte der unter 2.2. genannten Betreiber beachten, von einer von den diesen unabhängigen Instanz/unabhängigen Instanzen ausgeübt werden.

Diese Instanz sollte sicherstellen, daß Verträge über die Bereitstellung reservierter Dienste voll transparent sind, gesondert fakturiert und von nichtreservierten Diensten wie Bedrucken, Etikettieren und Kuvertieren getrennt werden. Die Bedingungen für Dienste, die teils reservierte, teils liberalisierte Dienste sind, müssen getrennt und der vorbehaltene Teildienst allen Postkunden unabhängig davon zugänglich sein, ob der nichtreservierte Teildienst in Anspruch genommen wird oder nicht.

v. Wirksame Kontrolle der reservierten Dienste

Die dem Wettbewerb entzogenen Aufgaben sollten von den Mitgliedstaaten nach öffentlich bekanntgemachten Dienstzielen und Leistungsniveaus wirksam überwacht werden. Über die Erfüllung dieser Aufgaben sollte regelmäßig Bericht erstattet werden.

vi. Transparenz der Rechnungsführung

Die unter 2.2. genannten Betreiber benutzen gemeinsame Infrastruktur-Komponenten zur Austragung von Wettbewerb in einer Vielzahl von Märkten. Eine preisliche und dienstebezogene Diskriminierung zwischen verschiedenen Kundenklassen läßt sich von Betreibern mit einem flächendeckenden Postnetz wegen der beträchtlichen Gemeinkosten, die sich nicht sinnvoll dem einen oder anderen Dienst zuordnen lassen, leicht bewerkstelligen. Es ist deshalb äußerst schwierig, Quersubventionen innerhalb der unter 2.2. genannten Betreiber zwischen den verschiedenen Stufen der Behandlung der Postsendungen im öffentlichen Postnetz wie auch zwischen den unter Wettbewerbsbedingungen erbrachten reservierten Diensten zu ermitteln. Hinzu kommt, daß verschiedene Postbetreiber Vorzugstarife für Sendungen kulturellen Inhalts anbieten, bei denen die langfristigen Grenzkosten offensichtlich nicht gedeckt sind. Es ist daher notwendig, daß die unter 2.2. genannten Betreiber eine getrennte Rechnungsführung praktizieren, die insbesondere die Kosten und Einkünfte im Zusammenhang mit der Erbringung von Diensten im Rahmen ihrer ausschließlichen Rechte und von Wettbewerbsdiensten gesondert ausweisen, und daß die Bedingungen, die bei den verschiedenen Zugangsstellen des öffentlichen Postnetzes Anwendung finden, beurteilt werden können. Auch bei Diensten mit Komponenten, die unter reservierte und wettbewerbliche Dienste fallen, sollte zwischen den Kosten jeder Komponente unterschieden werden.

vii. **Nichtdiskriminierender Zugang zum Postnetz**

Kunden oder Mittler müssen Zugang zum Postnetz an bestimmten öffentlichen Zugangsstellen haben. Die Zugangsbedingungen einschließlich etwa angebotener Verträge sollten absolut transparent sein, in geeigneter Weise bekanntgemacht werden und auf einer nichtdiskriminierenden Basis angewandt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten alle bestehenden Beschränkungen bei der Vorbereitung der Briefsendungen vor deren Einlieferung in das öffentliche Postnetz aufheben, es sei denn, daß die Notwendigkeit solcher Beschränkungen im Hinblick auf die Finanzierung des universellen Dienstes oder die öffentliche Ordnung oder die Erfüllung grundlegender Anforderungen nachgewiesen wird.

Verschiedene Betreiber bieten offenbar bestimmten Kundengruppen nichttransparente Vorzugstarife an. Die Mitgliedstaaten sollten die Zugangsbedingungen im Hinblick darauf überwachen, daß es nicht zu einer Diskriminierung der Mittler bei den Benutzungsbedingungen oder bei der Gebührenberechnung gegenüber den unter 2.2 genannten Betreibern selbst kommt. Insbesondere sollte sichergestellt sein, daß Mittler - einschließlich der unter 2.2. genannten Betreiber anderer Mitgliedstaaten - unter den verfügbaren Zugangsstellen des öffentlichen Postnetzes wählen und innerhalb angemessener Zeit zu kostenorientierten Preisbedingungen Zugang zum Netz erhalten können.

Diese Verpflichtung bedeutet nicht, daß die Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet hergestellten Briefsendungen, die von gewerblichen Diensteanbietern in einen anderen Mitgliedstaat verbracht wurden, um über den dortigen Postbetreiber in das öffentliche Postnetz eingeschleust zu werden, Zugang zum öffentlichen Postnetz zu gewährleisten haben, wenn dies nur deshalb geschieht, um niedrigere Posttarife in Anspruch zu nehmen. Andere wirtschaftliche Gründe, wie Produktionskosten und -möglichkeiten, zusätzliche Dienstelemente oder höhere Dienstgüte in anderen Mitgliedstaaten sind nicht als mißbräuchlich anzusehen. Bei Mißbrauch kann die unabhängige Ordnungsinstanz Sanktionen festsetzen.

Die Mitgliedstaaten sollten nach Artikel 5 erster Absatz des Vertrages die Kommission auf Antrag über die angewandten Zugangsbedingungen unterrichten und ihr die zur Beurteilung der angeführten Gründe erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen. Im Zuge solcher Anfragen erteilte Informationen werden von der Kommission nicht weitergegeben, soweit sie unter das Geschäftsgeheimnis fallen, oder zu sonstigen Zwecken verwendet.

6. Anwendung von Artikel 92 auf staatliche Beihilfen an unter 2.2 genannte Betreiber

a) Grundsätzliches

Auch wenn einige wenige der unter 2.2. genannten Betreiber Gewinne erwirtschaften, arbeiten die meisten mit Verlust oder gerade noch kostendeckend. Informationen über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Postbetreiber sind allerdings recht spärlich, da

relativ wenige Betreiber regelmäßig entsprechende Informationen nach anerkannten Rechnungsprüfungskriterien veröffentlichen. Es besteht jedoch kein Zweifel, daß zur Finanzierung bestimmter Postdienste direkte Finanzhilfen in Form von Subventionen oder indirekte Hilfen in Form von Steuerbefreiungen gewährt werden, auch wenn die tatsächlichen Finanzierungsströme vielfach nicht transparent sind.

Nach dem EG-Vertrag ist die Kommission zuständig für die Anwendung des Artikels 92, der staatliche Beihilfen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, außer in Fällen, in denen ausnahmsweise eine Freistellung gewährt werden kann, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt. Vorbehaltlich des Artikels 90 Absatz 2 sind die Artikel 92 und 93 auf Postdienste anwendbar.⁽¹³⁾

Die Mitgliedstaaten haben die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Außerdem hat die Kommission Beihilfen, die sie zuvor genehmigt hat oder die vor Inkrafttreten des Vertrags oder vor dem Beitritt des betreffenden Mitgliedstaats bestanden, regelmäßig zu überprüfen.

Alle Universaldienstanbieter fallen unter die Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen⁽¹⁴⁾, zuletzt geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG⁽¹⁵⁾. Zusätzlich zu den allgemeinen Anforderungen an eine transparente Rechnungsführung der unter 2.2. genannten Betreiber, die unter Punkt 5 (b) vi dargelegt sind, haben die Mitgliedstaaten deshalb zu gewährleisten, daß die finanziellen Beziehungen zwischen ihnen und diesen Betreibern entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie transparent sind und folgendes ausweisen:

- a) die unmittelbare Bereitstellung öffentlicher Mittel einschließlich Steuerbefreiungen oder Steuersenkungen,
- b) die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand über andere öffentliche Unternehmen oder Finanzinstitute und
- c) die tatsächliche Verwendung dieser öffentlichen Mittel.

Nach Auffassung der Kommission umfaßt die Bereitstellung öffentlicher Mittel auch folgendes:

- a) Ausgleich von Betriebsverlusten,
- b) Kapitaleinlagen oder Kapitalausstattungen,
- c) nichtrückzahlbare Zuschüsse oder Darlehen zu Vorzugsbedingungen,
- d) Gewährung von finanziellen Vergünstigungen durch Verzicht auf Gewinne oder Nichteinziehung von Schuldforderungen,
- e) Verzicht auf eine normale Verzinsung der eingesetzten öffentlichen Mittel und
- f) Ausgleich von durch die öffentliche Hand auferlegten Belastungen.

⁽¹³⁾ EuGH, Rs. C-387/92, Banco de Credito industrial s.a. Ayuntamiento de Valencia, Slg. 1994, I-877.

⁽¹⁴⁾ ABl. Nr. L 195 vom 29. 7.1980, S. 35.

⁽¹⁵⁾ ABl. Nr. L 254 vom 12.10.1993, S. 16.

920/95

b) Anwendung der Artikel 90 und 92

Die Kommission hatte verschiedene Steuersenkungen zugunsten eines Postbetreibers im Hinblick auf Artikel 92 des Vertrags zu beurteilen. Sie prüfte dabei, ob diese Beihilfen den Diensten zugute kamen, die der betreffende Postbetreiber in dem Wettbewerbsbereich erbrachte. In Ermangelung eines Kostenzuordnungssystems verglich die Kommission das Beihilfeelement mit dem den reservierten Tätigkeiten entsprechenden Anteil der Kosten der Universaldienst-Verpflichtungen der unter 2.2. genannten Betreiber, um festzustellen, ob eine Beihilfe die Voraussetzungen von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrags erfüllte.

Die Kommission forderte den betreffenden Mitgliedstaat jedoch auf, dafür Sorge zu tragen, daß die von der Postverwaltung praktizierte Kostenzuordnung gewährleistet, daß öffentliche Mittel nicht für eine Quersubventionierung von Diensten des Wettbewerbsbereichs verwendet werden können, und alljährlich einen Bericht vorzulegen, anhand dessen sich die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts überwachen läßt.

7. Überprüfung

Zweck der vorliegenden auf Gemeinschaftsebene herausgegebenen Bekanntmachung ist es, bestimmte staatliche Maßnahmen betreffend Postdienste zu bewerten und insbesondere die Frage zu klären, welchen Bereich die Mitgliedstaaten den unter 2.2 genannten Betreibern vorbehalten und welche Bedingungen sie dabei anwenden können. Nachdem die von den Mitgliedstaaten erlassenen Maßnahmen eine gewisse Zeit in Kraft waren, sollte die Kommission die Situation im Postsektor im Hinblick auf die Vertragsvorschriften daraufhin prüfen, ob die in dieser Bekanntmachung festgelegten Bedingungen einer Änderung bedürfen. So wird die Kommission im ersten Halbjahr des Jahres 2000 eine globale Bewertung der Lage im Postsektor im Hinblick auf die Ziele dieser Bekanntmachung vornehmen.

Des weiteren wird die Kommission den Postsektor daraufhin überwachen, ob insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und der angesichts des technologischen Wandels in diesem Sektor erforderlichen Investitionssicherheit verbindliche Maßnahmen nach Artikel 90 des Vertrags erlassen werden müssen.

*

*

*

KONSULTATION

Die Kommission fordert die interessierten Parteien auf, sich zu diesem Bekanntmachungsentwurf zu äußern. Diese Bemerkungen sollten bis spätestens zwei Monate nach Veröffentlichung dieses Bekanntmachungsentwurfs bei der Kommission eingehen. Sie können per Telefax (Fax Nr. 32 - 2 - 296 98 19) oder auf dem Postwege an die folgende Anschrift gerichtet werden:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Generaldirektion Wettbewerb (GD IV)
Direktion C
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B - 1049 Brüssel.

Nach erfolgter Anhörung beabsichtigt die Kommission, die Bekanntmachung zu verabschieden, um allen Beteiligten die notwendige Klarheit hinsichtlich der Anwendung der Wettbewerbsregeln zu verschaffen.