Bundesrat **Drucksache 509/00**
23.08.00

EU - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

KOM(2000) 319 endg.; Ratsdok. 10544/00

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Übermittelt vom Bundesministerium für Finanzen am 23. August 2000 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 14. Juli 2000 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 493/92 = AE-Nr. 921995,
Drucksache 475/93 = AE-Nr. 931870 und
Drucksache 901/95 = AE-Nr. 953305.

BEGRÜNDUNG

1 HINTERGRUND

1.1 Regulatorischer Rahmen

Die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste und die Verbesserung der Dienstequalität[1] (die „Postrichtlinie") enthält folgende Hauptbestandteile:

- Schaffung eines harmonisierten rechtlichen Rahmens für den Postsektor in der Gemeinschaft;
- ein Verfahren für Entscheidungen über eine weitere Öffnung des Postsektors für den Wettbewerb.

Als wichtigste Elemente des Rahmens werden festgelegt:

- die Mindestmerkmale des Universaldienstes, der von allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden die Qualitätsnormen für grenzüberschreitende Dienste, die Tarifgrundsätze und die Grundprinzipien der Transparenz der Rechnungslegung;
- gemeinsame Höchstgrenzen für Dienste, die ein Mitgliedstaat für seine(n) Anbieter von Universaldiensten reservieren kann, soweit dies erforderlich ist, um die Aufrechterhaltung des Universaldienstes sicherzustellen (d.h. Gewicht bis zu 350 g und Preis unter dem Fünffachen des Standardtarifs für eine Sendung der ersten Gewichtsklasse);
- die Bedingungen für die Genehmigung/Lizenzierung von nichtreservierten Diensten und die Trennung von Regulierungs- und Betriebsfunktionen auf dem Postsektor.

Die Postrichtlinie war bis Februar 1999 umzusetzen, was in den Mitgliedstaaten auch weitgehend geschah. Es gibt jedoch nach wie vor einige Probleme. Sie betreffen in erster Linie die Angemessenheit der Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die erforderlichen Regulierungsbehörden rechtlich getrennt und in bezug auf die Betriebsfunktionen von den Anbietern von Postdiensten unabhängig sind, und die Erweiterung der inländischen Postmonopole auf Mehrwertdienste. Die Kommission bemüht sich um die Lösung dieser Probleme. Bei der Lösung einzelner Beschwerden wegen Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht stützt sie sich insbesondere auf ihre Bekanntmachung über die Postdienste[2].

---

[1] ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

[2] ABl. C 39 vom 6.2.1998, S. 2, Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste.

Die Postrichtlinie schafft die Voraussetzungen für die Weiterführung des Prozesses der stufenweisen und kontrollierten Liberalisierung der Märkte für Postdienstleistungen gemäß der Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft[3]. Nach dem vorgesehenen Zeitplan

- soll die Kommission bis zum 31. Dezember 1998 einen Vorschlag für die weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Postsektors vorlegen, insbesondere im Hinblick auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Post und der Direktwerbung sowie eine weitere Überprüfung der Preis- und Gewichtsgrenzen;

- sollen der Rat und das Parlament bis zum 1. Januar 2000 über diesen Vorschlag entscheiden; und

- sollen die Maßnahmen am 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Der Kommissionsvorschlag wurde hauptsächlich dadurch verzögert, daß die vorherige Kommission am 15. März 1999 vorzeitig zurücktrat und die neue Kommission den Sachverhalt erneut prüfen mußte.

Die Angelegenheit der weiteren Öffnung des Postmarktes wurde auf dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März diesen Jahres als vordringlich behandelt, wie auch den Schlußfolgerungen des Vorsitzes zu entnehmen ist. Erstens setzte sich die Union auf allgemeiner Ebene ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt: *das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.*

Zweitens apellierten die Staats- und Regierungschefs insbesondere im Hinblick auf Postdienste, die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten mögen entsprechend ihren Befugnissen zur Erreichung der folgenden Ziele tätig werden:

- Bis Ende des Jahres 2000 ist eine Strategie für die Beseitigung der Hemmnisse im Postbereich festzulegen;

- die Liberalisierung in Bereichen wie ... Postdienste ... ist zu beschleunigen mit dem Ziel in diesem Bereichen einen voll funktionsfähigen Binnenmarkt zu verwirklichen.

Der vorliegende Vorschlag trägt diesen Schlußfolgerungen Rechnung. Ihm ging eine gründliche Untersuchung des Sektors voraus, die neben früheren Studien über Beschäftigungstendenzen und die Auswirkungen der elektronischen Post auch Studien über Kosten und Finanzierung des Universaldienstes und die Auswirkungen der verschiedenen Möglichkeiten zur Erweiterung des Zugangs zum Postsektor umfaßte; hierzu wurden Betroffene befragt und um die Bereitstellung von Daten gebeten[4].

---

[3] ABl. C 48 vom 16.2.1994, S. 3.

[4] Die Studien sind unter folgender Internetadresse zu finden: http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/post/en.

Durch die in diesem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen soll der Postsektor in der Gemeinschaft, wie in Artikel 7 der Postrichtlinie vorgesehen, durch entsprechende Änderung der Richtlinie schrittweise weiter liberalisiert werden.

1.2 Stand und Entwicklung des Postsektors

1.2.1 Eine der wichtigsten Infrastrukturen der Gemeinschaft im Hinblick auf den Zusammenhalt in der EU

Der Postsektor ist die Schnittstelle dreier Sektoren, die von entscheidender Bedeutung für die europäische Wirtschaft sind: Kommunikation, Werbung und Verkehr/Logistik.

Diese Märkte sind bereits weitgehend liberalisiert und entwickeln sich infolge der Nachfrage und des technologischen Wandels (insbesondere im Falle der Telekommunikation) rasant.

Der Postsektor, welcher eine Schlüsselinfrastruktur des Kommunikationsbereichs von großer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung darstellt, muß im Einklang mit den wichtigsten Veränderungen auf diesen Märkten stehen, da er andernfalls zunehmend in Rückstand gerät und auf einem überholten technischen Niveau stehen bleibt.

Für die EU insgesamt wird geschätzt, daß die Postdienste 135 Milliarden Sendungen pro Jahr abfertigen und einen Umsatz von etwa 80 Milliarden EUR oder etwa 1,4 % des BIP erzielen. Rund zwei Drittel dieses Umsatzes werden durch Briefsendungen, einschließlich der reservierbaren Dienste, erwirtschaftet. Der Rest wird durch Paket- und Expressdienste erzielt, die bereits liberalisiert sind.

1.2.2 Ein Schlüsselbereich für den Binnenmarkt

Wenn die Postdienste in der EU ineffizient sind, ist der Strom von Waren und Dienstleistungen innerhalb der Union nicht optimal – mit negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Auch die Vorteile des elektronischen Geschäftsverkehrs werden nicht vollständig genutzt werden können, wenn die Postdienste in der EU – die Drehscheibe für Geschäfts- und Privatsendungen in Europa – nicht erstklässig sind. Starke Verbraucher- und Geschäftsinteressen sprechen daher für die Sicherstellung einer breiten Palette von hochwertigen Postdiensten und -produkten. Darüber hinaus ist der Postsektor nicht abgeschottet, sondern er weist Schnittstellen zu anderen Kommunikationsformen auf und konkurriert mit diesen, wodurch es wiederum umso wichtiger wird, daß der Sektor mit der Modernisierung und dem technischen Fortschritt Schritt hält und Anreize für Investitionen und Innovationen bietet.

1.2.3 Große soziale Relevanz

Für die EU insgesamt wird geschätzt, daß etwa 1,7 Millionen Personen direkt im Postsektor beschäftigt sind, 1,3 Millionen davon bei den Anbietern von Universaldiensten. Dieses Beschäftigungsniveau ist derzeit in den meisten Mitgliedstaaten zwar stabil, in einigen jedoch rückläufig, und es wird prognostiziert, daß es in den kommenden sieben Jahren um etwa 0,8 % jährlich abnehmen wird, bedingt durch eine erhöhte Produktivität und die Konkurrenz von anderen Kommunikationsmedien.

Diese Entwicklung wird unabhängig von den Entscheidungen über die Erweiterung des Marktzugangs eintreten.

Darüber hinaus ist die soziale Rolle der Postdienste, die sich auch auf abgelegene ländliche Gebiete erstrecken, von wesentlicher Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft. Die Postdienste sind ein wichtiges Symbol für Solidarität, Integration und Zugehörigkeitsgefühl und spielen eine herausragende Rolle bei der Umsetzung dieser Prinzipien in die Praxis – insbesondere in Gemeinden, Dörfern, Städten und Regionen und in Randgebieten der Union. Diese soziale Dimension des Marktes für Briefsendungen drückt sich täglich darin aus, daß die Post überall abgeholt und an alle Empfänger zugestellt wird.

Es lohnt nicht hinsichtlich, dass der gegenwärtige Vorschlag Änderungen zur Universaldienstverpflichtung macht, welche in Kapital 2 der Postrichtlinie beschrieben sind, und welche in den Artikeln 3 bis 6 die Definition, die Gewährleistungsverpflichtung, das Weiterentwicklungsgebot und das detaillierte Informationsgebot enthalten. Außerdem hat kein Mitgliedstaat irgendeine Ausnahme oder Beeinträchtigung der Universaldienstgewährung bekannt gemacht, weder den Universaldienstanbieter, deren Umstände oder geographische Bedingungen ließen die erfordern.

Die Beschäftigung im Postsektor ist ein wichtiger Faktor. Es sollte erkannt werden, daß die Zukunft dieser Stellen langfristig am besten gesichert werden kann, wenn ein Klima vorherrscht, das zur Förderung neuer, preislich attraktiver Produkte und Dienste durch den Wettbewerb beiträgt, die wiederum die Nachfrage nach Postdiensten erhöhen und es ihnen dadurch ermöglichen, am Wachstum des Kommunikationsmarktes teilzuhaben. Dies ist auch erforderlich, damit die Anbieter von Postdiensten auf andere Gebiete expandieren können, um die Diversifikationsvorteile auszunutzen. Postdienste, die hinter dem Kommunikationsmarkt herhinken, werden nämlich die Grundlage verlieren, auf denen ihre gesellschaftliche Rolle beruht

1.2.4 Bessere Qualität der Dienste

Mit einer Ausnahme haben alle Anbieter von Universaldiensten inzwischen das in der Postrichtlinie vorgegebene Ziel erreicht, nämlich 85 % der grenzüberschreitenden Prioritätspost innerhalb von drei Tagen und 97 % der Prioritätspost innerhalb von fünf Tagen nach der Einlieferung zuzustellen (es gibt allerdings noch große Unterschiede zwischen einzelnen Anbietern und Beförderungswegen). Die Verbesserung der Qualität der Dienste bei grenzüberschreitenden Sendungen ist teilweise auf die Unterzeichnung der REIMS II-Vereinbarung über Endvergütungen[5] durch die meisten europäischen Anbieter zurückzuführen; diese Vereinbarung macht die Zahlung höherer Endvergütungen von der nachgewiesenen qualitativen Verbesserung der Dienste abhängig.

Bei Inlandsbriefsendungen sind Fortschritte schwieriger nachzuweisen, weil es derzeit keine harmonisierte und von unabhängigen Stellen überwachte Qualitätskontrolle gibt. Die Postrichtlinie enthält die Verpflichtung, daß die Anbieter Qualitätsnormen

---

[5] Internationale Vereinbarung über Endvergütungen, d.h. die Vergütung für die Zustellung der Sendung.

und Angaben zu ihrer Einhaltung veröffentlichen. Es sieht so aus, als habe es seit der Annahme der Postrichtlinie auch in bezug auf die Qualität der Inlandsdienste Fortschritte gegeben (allerdings sind diese weniger ausgeprägt).

Dank der bisher erzielten wesentlichen Verbesserungen bei Dienstqualität und Produktivität werden die traditionellen Anbieter konkurrenzfähiger sein.

1.2.5 Strukturierungen im Postsektor

Zunehmende Bedeutung der Technologie als treibende Kraft für die Entwicklung des Postsektors

Die derzeitige technologische Entwicklung, z.B. die schnelle Entwicklung des Telekommunikationssektors, der rasante Aufstieg des Internet oder die schnelle Verbreitung des elektronischen Geschäftsverkehrs, hat bedeutende potentielle Auswirkungen auf den Postsektor; sie schafft Gefahren und Chancen zugleich. Die Technologie wird daher zur treibenden Kraft für die Entwicklung des Postsektors. Darüber hinaus stellt die Entwicklung spezieller oder maßgeschneiderter Dienste, die weit über die üblichen Briefdienste hinausgehen und zuweilen die neue elektronische Kommunikationstechnologie mit höherwertigen Postdiensten kombinieren, eine wichtige Entwicklung dar.

Der aufstrebende elektronische Geschäftsverkehr auf der Grundlage des weltumspannenden Internet schafft einen Bedarf an überall verfügbaren, dem Stand der Technik entsprechenden Brief-Übermittlungs- und Logistik-Diensten. Diese grundlegende Entwicklung wird die Sektoren Verkehr und Logistik wesentlich verändern und ein bedeutendes Geschäftspotential schaffen. Die Anbieter von Postdiensten müssen ihre Marktposition in dieser neuen Wirtschaft dringend definieren und festigen, wenn sie von diesem aufstrebenden Markt profitieren wollen.

Unabhängig von Änderungen der Rechtsvorschriften ist der Briefsektor bereits mit stärkerem Wettbewerb konfrontiert. Was den Basis-Briefdienst anbelangt (für dessen Bereitstellung normalerweise ausschließliche Rechte vergeben werden) besteht die Konkurrenz in alternativen Kommunikationsformen (wie z.B. Fax, E-mail, Funk und Internet), die in Zukunft den Briefverkehr sehr viel schneller ersetzen könnten. In Kanada und den Vereinigten Staaten ist dies bereits geschehen; dort wurde ein erheblicher Anteil der Finanzgeschäfte durch Internet-Transaktionen ersetzt, nachdem die Zahl der Internet-Anschlüsse eine kritische Masse erreicht hatte.

Da die herkömmlichen Briefdienste bereits an den zunehmenden Druck der technologischen Entwicklung angepaßt werden müssen, ist vor allem ein besser angepaßter rechtlicher Rahmen erforderlich, um diese Dienste zu stärken und sie effizienter und flexibler zu machen. Dadurch können die Universaldienste aufrechterhalten und verbessert werden, auf die insbesondere Bürgerinnen und Bürger in abgelegeneren Gebieten angewiesen sind; so wird auch der soziale Zusammenhalt gefördert.

In jüngster Zeit haben viele Anbieter von Postdiensten umfangreiche Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen ergriffen. Durch den verstärkten Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien konnte die Effizienz bestehender Postdienste verbessert und neue Dienste angeboten werden, z. B. die Sendungsverfolgung, Hybrid-Postdienste und Mehrwertdienste verschiedener Art

(z. B. Adressdateien, Druck und Vorbereitung von Sendungen und Bearbeitung von Werbeantworten). Führende Anbieter von Postdiensten haben Entwicklungen auf dem Gebiet des elektronischen Geschäftsverkehrs initiiert.

Unterschiedliche Entwicklungen in den Mitgliedstaaten

Der oben beschriebene Modernisierungsprozeß verlief jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gleich. Was die Marktöffnung angeht, so sind sieben Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen bereits über die Vorgaben der Postrichtlinie hinausgegangen. In Schweden und Finnland gibt es kein Postmonopol. In Deutschland, den Niederlanden, Spanien, Italien und Dänemark liegt der reservierte Bereich bereits unter der in der Richtlinie genannten Höchstgrenze; in Deutschland liegt die Grenze derzeit bei 200 Gramm für normale Sendungen und bei 50 Gramm für Direktwerbung; in den Niederlanden fällt die (streng definierte) Direktwerbung nicht unter das Monopol und die Gewichts-/Preisgrenze (vorgesehen für Juni 2000) wird bei 100 Gramm liegen; in Spanien fallen Ortspost und Direktwerbung nicht unter das Monopol; und in Italien fällt Direktwerbung ebenfalls nicht unter das Monopol.

Solch unterschiedliche Ansätze bergen die Gefahr der Verzerrung und Destabilisierung des Binnenmarktes in sich. Es ist daher erforderlich, für eine weitere Harmonisierung in Richtung Liberalisierung zu sorgen, eine Tendenz, die in vielen Mitgliedstaaten bereits vorhanden ist.

Direkter Wettbewerb im Briefsektor weiterhin beschränkt

Die Postrichtlinie forderte lediglich eine sehr begrenzte Liberalisierung ein (Briefe über 350 Gramm oder dem Fünffachen des Tarifs für eine Sendung der schnellsten Kategorie der Standardsendungen). Es wurde kein wirklicher Wettbewerb auf dem Briefsektor geschaffen, da im Durchschnitt nur etwa 3 % der Posteinnahmen der öffentlichen Anbieter für den Wettbewerb geöffnet wurden. Ein wichtiger Schritt wurde damit auf die nächste Stufe des in der Richtlinie vorgegebenen Zeitplans verschoben. Die Beibehaltung verschiedener nationaler Vorschriften über die reservierbaren Dienste schafft ein Umfeld, in dem der Binnenmarkt im Hinblick auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit noch verwirklicht werden muß.

Die Entwicklungen seit der Veröffentlichung der Postrichtlinie haben nämlich gezeigt, daß nach wie vor erhebliche Ungleichheiten zwischen den Anbietern von Universaldiensten und zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Diese Unterschiede betreffen drei wesentliche Faktoren:

- die Monopole, für die in vielen Mitgliedstaaten eine Höchstgrenze deutlich unter der in der Richtlinie gesetzten Grenze von 350 Gramm bestimmt wurde (Dänemark, Deutschland, Spanien, die Niederlande, Italien, Schweden und Finnland);

- die Möglichkeit, daß die Universaldienstanbieter sich mit privaten Anbietern zusammenschließen;

- die unterschiedliche Qualität der Dienste, insbesondere in bezug auf gewöhnliche Inlandspost und Massensendungen.

Förderung des direkten und indirekten Wettbewerbs und von Unternehmenszusammenschlüssen

Einige Anbieter haben bedeutende Akquisitionen vorgenommen und sich um Expansion auf internationaler Ebene bemüht. Sie verhalten sich bereits marktorientiert. Hier können durch den Zusammenschluß der wichtigsten Anbieter in den Bereichen Expreßpakete, Verkehr und Logistik noch weitere Ungleichgewichte entstehen. Die kleineren Anbieter können jedoch regionale Bündnisse oder andere strategische Zusammenschlüsse bilden. Diese abweichenden Entwicklungen führen dazu, daß der Binnenmarkt stärker verzerrt wird, und machen es dringend erforderlich, weitere Änderungen der Rechtsvorschriften anzunehmen und damit die Voraussetzungen für die Erbringung von Postdienstleistungen zu harmonisieren.

Seit Veröffentlichung der Postrichtlinie war eine Welle grenzüberschreitender Akquisitionen auf angrenzenden Wettbewerbsmärkten seitens der aktiveren Anbieter von Universaldiensten zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die (überwiegend öffentlichen) Anbieter zunehmend versucht haben, Unternehmen zu erwerben, die in den Bereichen Expressdienste, Pakete und Logistik über Geschäftsbeziehungen und Kenntnisse verfügen und internationalen Netzwerken angehören, um die steigende Verbrauchernachfrage nach europaweiten Diensten zu befriedigen und der Herausforderung der direkten Konkurrenz durch private Anbieter zu begegnen.

Einige Anbieter von Universaldiensten haben ferner die Vorteile ihres nationalen Netzes und ihrer Bekanntheit auf dem Markt genutzt, um ihre Aktivitäten auf Nebenmärkte des eigentlichen Postsektors auszudehnen, z. B. Mehrwertdienste für elektronische Post (wie die sichere elektronische Übermittlung von verschlüsselten Dokumenten), Finanzdienstleistungen und die Verwaltung von Poststellen.

Von Bedeutung für diesen Vorschlag ist, daß sich bereits mehrere Anbieter von Universaldiensten auf einen stärker liberalisierten, internationalen Briefsektor vorbereitet haben, indem sie Akquisitionen vorgenommen und Zusammenschlüsse gebildet haben (z.B. das Joint Venture zwischen der TNT Post Group, der Postbehörde des UK und der Post von Singapur). Diese Entwicklungen zeigen, daß der Wirtschaftszweig seit der Veröffentlichung der Richtlinie die künftige Entwicklung des Briefsektors vorhergesehen hat und daß die Aussicht auf die künftige Liberalisierung des Marktes eines der Hauptkriterien für die geschäftlichen Entscheidungen einiger Anbieter von Universaldiensten war.

Stärkere Bedenken hinsichtlich des Wettbewerbs

Die Zunahme der kommerziellen Tätigkeiten einiger Anbieter von Universaldiensten in Verbindung mit nach wie vor vorhandenen umfangreichen nationalen Monopolen haben dazu geführt, daß die Unsicherheit bezüglich der Einhaltung der Wettbewerbsregeln größer wurde; es gab unter anderem auch Bedenken wegen angeblicher Quersubventionen vom reservierten zum nichtreservierten Bereich. Die Zahl der Beschwerden von privaten Anbietern und Anbietern von Universaldiensten über angebliche unlautere Praktiken oder ungerechtfertigte staatliche Beihilfen stieg. Die Beibehaltung der Schutzmaßnahmen für einen wesentlichen Teil der Inlandsmärkte der Anbieter von Universaldiensten ist mittelfristig möglich, weil sie den weniger dynamischen Teil des Marktes und Vorschriften betreffen, die auf die Postmonopole in ihrer früheren Dimension zurückgehen. Darüber hinaus bereiten sich die Anbieter

von Universaldiensten ohnehin zunehmend auf den zukünftigen Wettbewerb auf den inländischen und europäischen Märkten vor.

Entwicklung der Beschäftigung

Die derzeit stattfindenden Umstrukturierungen im Postsektor bringen beschäftigungsbezogene Anpassungen mit sich. In den letzten Jahren blieb die Beschäftigung bei Anbietern von Universaldiensten in den meisten Mitgliedstaaten insgesamt weitgehend konstant, abgesehen von vereinzelten Anstiegen oder Rückgängen von 0,4 % jährlich im Durchschnitt im Zeitraum von 1995 bis 1998. In zwei Ländern gab es deutlich rückläufige Beschäftigtenzahlen bei den Anbietern von Universaldiensten - in Deutschland wurden zwischen 1995 und 1998 45 000 Vollzeitäquivalente freiwillig abgebaut (17 %), und in Schweden wurden während des gleichen Zeitraums 4 000 Vollzeitäquivalente (9 %) abgebaut. In einem Fall, den Niederlanden, war ein Anstieg von 41 088 Vollzeitbeschäftigen hauptsächlich wegen der Akquisition der TNT Group durch den bestehenden Universaldienstanbieter.

Obwohl die technologische Anpassung und der Konkurrenzdruck verglichen mit den traditionellen Diensten bei diesen Anbietern von Universaldiensten zur Kürzung von Arbeitsplätzen geführt haben, werden im Zusammenhang mit neuen Diensten wie auch auf dem privaten Sektor neue Arbeitsplätze geschaffen. So wurden beispielsweise in Deutschland allein 1999 5 000 Voll- und Teilzeitstellen und 11 000 andere Teilzeitstellen, die besonderen Vertragsbedingungen unterliegen, von privaten Anbietern geschaffen, die in einem offeneren Markt neue Dienste anbieten. Der bisherige Anbieter mußte angesichts notwendiger Produktivitätssteigerungen und Umstrukturierungen die gleiche Zahl von Stellen streichen.

1.3 Weitere Liberalisierung des Marktes erforderlich

Erwartete Entwicklungen

Die weitere Entwicklung der elektronischen Post und des elektronischen Geschäftsverkehrs wird sich in vierfacher Hinsicht auswirken. Erstens werden diese Entwicklungen dazu führen, daß das Briefaufkommen reduziert wird, insbesondere wenn Online-Banking und -Direktwerbung gängiger werden, sobald eine kritische Masse von Internetanschlüssen erreicht ist. Zweitens wird es zu einem Anstieg grenzüberschreitender elektronischer Hybrid-Postdienste kommen, die in bestimmten Punkten konzentriert sind (das kürzlich ergangene Urteil „Citicorp“[6] könnte diese Entwicklung allerdings beeinträchtigen). Drittens werden diese Entwicklungen dazu führen, daß das Zustellungsvolumen von Päckchen und Paketen durch den elektronischen Handel zunimmt. Viertens wird die Nachfrage nach Mehrwertdiensten steigen, die auf bestimmte Kunden zugeschnitten sind.

Dies ist ein weiteres Argument für eine Verbesserung der grundlegenden Brief- und Päckchendienste; dadurch läßt sich sowohl vermeiden, daß die elektronische Post so

---

[6] Das Urteil des Europäischen Gerichtshof vom 10. Februar 2000 bei den verbundenen Verfahren C-147/97 und C-148/97 verlangt die Zahlung der Inlandsgebühren, wenn Postsendungen elektronisch grenzüberschreitend verschickt und zur Verteilung wieder auf den inländischen Markt gebracht werden, sofern kein kostendeckendes Zahlungssystem existiert.

weit und so rasch in den Briefmarkt vordringt, als auch normale Briefdienste und Mehrwertdienste könnten klar voneinander abgegrenzt werden.

Kein Widerspruch zwischen Liberalisierung und Universaldiensten

Zustelldienste bieten erhebliche Größen- und Diversifikationsvorteile. Die Erfahrungen mit der Deregulierung des Postsektors zeigen, daß es keinen Widerspruch gibt zwischen Beibehaltung und Verbesserung dieses Dienstes einerseits und stufenweiser Einführung des Wettbewerbs andererseits, vorausgesetzt daß der Anbieter von Universaldiensten die erforderliche kaufmännische und preisgestalterische Flexibilität aufweist, um im Rahmen der Wettbewerbsregeln reagieren zu können. Insbesondere die verbesserte finanzielle Lage der Anbieter von Universaldiensten, ihr Vorsprung durch Erfahrung und Know-how sowie die Tatsache, daß große Teile der Universaldienste bereits rentabel sind, ermöglichen es, einen großen Teil der Kosten des Universaldienstes aufzufangen. Darüber hinaus ist ein Ausgleichsfonds vorgesehen, der etwaige Restkosten der Universaldienste decken soll, die nicht in den neu definierten reservierbaren Bereich fallen; dies stellt eine der wichtigsten Schutzbestimmungen der Richtlinie dar. Diese Schutzbestimmung ist bereits in der geltenden Richtlinie enthalten.

Ferner fordern einige Verbraucherschutzorganisationen bereits seit geraumer Zeit eine Liberalisierung des Briefmarktes[7]. Insbesondere der BEUC hat klar betont, dass er eine Abschaffung der Monopole 2005 verlangt, um den Verbrauchern die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Anbietern und dem Vorteil von besserer Qualität zu eröffnen. Der Vorschlag berücksichtigt beide Gesichtspunkte und erlaubt eine sinnvolle und entsprechende Annahmezeit für die Universaldienstanbieter, inklusive einer Untersuchungsphase. Da einige öffentliche Anbieter zu einem Rechtsstatus übergehen, der den direkten Eingriff des Staates in betriebliche und gewerbliche Belange verringert, werden die traditionellen Anbieter von größeren wirtschaftlichen Freiheiten profitieren, sich auf den direkten Wettbewerb vorbereiten und gleichzeitig ihre soziale Rolle bewahren und stärken können.

Nur wenn die Anbieter von Universaldiensten effizienter werden, besser in der Lage sind, mit alternativen Kommunikationsmöglichkeiten zu konkurrieren, und die Möglichkeit haben, zu diversifizieren und ihre Aktivitäten auf angrenzende Märkte auszudehnen, werden sie den Verbrauchern dienen und die langfristige Existenzfähigkeit des Sektors insgesamt und der Universaldienste im besonderen gewährleisten können.

Günstige Bedingungen

Künftige Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften müssen dem schnellen technologischen Wandel und der Gesamtstruktur des Sektors Rechnung tragen. Wäre dies nicht der Fall, so würde das derzeitige Beschäftigungsniveau im Sektor zunehmend zurückgehen, und es würden nicht von selbst neue Stellen entstehen, um diese Lücke zu füllen.

---

[7] Beispielsweise der Europäische Verbraucherverband (BEUC) mit seinem Papier vom 6. Januar 1999.

Die Anbieter von Universaldiensten haben bereits – und sie müssen dies auch weiterhin verstärkt tun – einen nicht rückgängig zu machenden Wandel eingeleitet, der es ihnen ermöglicht, die Dynamik des Binnenmarktes zu nutzen. Da der Briefsektor derzeit und auch in absehbarer Zukunft wächst (schätzungsweise 2-3 % pro Jahr) und neue geschäftliche Möglichkeiten entstehen (z. B. durch die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs), sind die Voraussetzungen günstig, um den Binnenmarkt für Postdienste grundlegend zu liberalisieren. Durch eine solche Maßnahme werden die Anbieter von Universaldiensten das Marktwachstum nutzen können, um die nötigen Schritte einzuleiten und konkurrenzfähig zu werden.

Vor diesem Hintergrund soll der Vorschlag durchführbar und zweckmäßig sein; er soll außerdem genügend Zeit für Anpassungen lassen.

2 DER VORSCHLAG DER KOMMISSION

2.1 Ziele und Umfang der vorgeschlagenen Maßnahmen

Ziel des Vorschlags der Kommission ist, die Verwirklichung des Binnenmarkts im Bereich der Postdienste voranzutreiben und gleichzeitig die Aufrechterhaltung eines Universaldienstes entsprechend der Richtlinie und den Schlußfolgerungen, zu denen der Rat auf dem Gipfel in Lissabon gelangt ist, zu gewährleisten. Ein verstärkter Wettbewerb bringt zum einen den Kunden Vorteile bei Niveau, Qualität und Preis der Leistungen und stärkt so zum anderen die europäische Wirtschaft. Dies wird am besten dadurch erreicht, daß man sich auf einen wesentlichen Schritt einigt, der am 1. Januar 2003 verwirklicht werden soll, und gleichzeitig einen Zeitplan für die Entscheidungen betreffend die weitere Öffnung des Marktes festlegt.

Die Kommission ist der Meinung, daß der 2003 zu unternehmende Schritt für die Mitgliedstaaten realistisch sein muß; er sollte sich insbesondere auf Märkte konzentrieren, auf denen bereits eine Öffnung stattgefunden hat, sowie auf die am schnellsten wachsenden Bereiche, bei denen die Folgen des Wettbewerbs für Anbieter von Universaldienstleistungen durch das Marktwachstum ausgeglichen werden können. Der Schritt sollte außerdem so weitreichend sein, daß ein tatsächlicher Wettbewerb stattfinden kann.

Dementsprechend ist die Kommission der Meinung, daß gemäß den Forderungen des Gipfels von Lissabon der Entscheidung für eine weitere Marktöffnung im Jahre 2003 ein weiterer Schritt zur Verwirklichung des Binnenmarkts folgen sollte, der nach einer vorangehenden Überprüfung im selben Jahr bis Ende Dezember 2004 vorzuschlagen ist.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der beschriebenen Ziele hält es die Kommission für wesentlich, mit diesem Vorschlag einen Plan aufzustellen, der den Modernisierungsprozeß des Postsektors fortsetzt, der mit der Postrichtlinie begonnen wurde. Ein solcher Ansatz entspricht den Zielen eines offenen, dem Wettbewerb unterworfenen Binnenmarkts, die von den Schlußfolgerungen des Gipfels von Lissabon unterstützt werden. Er ist auch die notwendige und angemessene Antwort auf die Bedürfnisse der Nutzer und der europäischen Wirtschaft.

Durch den Vorschlag soll die Postrichtlinie geändert werden, um die Richtung und einen Zeitplan für die weitere Öffnung des Postsektors in der Gemeinschaft festzulegen; dies erfolgt jedoch auf methodische Art und Weise, so daß dem Markt als solchem und den Anbietern von Universaldienstleistungen im besonderen genügend Zeit zur Verfügung steht, den Modernisierungsprozeß abzuschließen und sich an die Bedingungen eines gesteigerten Wettbewerbs in einem stabilen und vorhersehbaren rechtlichen Rahmen anzupassen.

Der Vorschlag sieht daher die Fortsetzung einer schrittweisen und kontrollierten Prozesses der Öffnung des Markts für Postdienste vor, die in zwei weiteren Phasen erfolgen soll. Die nächste Phase, die am 1. Januar 2003 beginnen soll, besteht in einer allgemeinen Senkung der bestehenden Gewichts- und Preisgrenzen für bestimmte Leistungen, die weiterhin – einhergehend mit einer entsprechenden Beseitigung aller Gewichts- und Preisgrenzen für abgehender grenzüberschreitender Post Expressdienste– reserviert bleiben können.

Eine weitere Phase der Marktöffnung soll am 1. Januar 2007 beginnen. Dabei soll es zu einer weiteren Verringerung der bestehenden ausschließlichen Rechte kommen, die den Anbietern von Universaldienstleistungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie zugestanden werden, die einzig der Notwendigkeit, einen Universaldienst aufrechtzuerhalten, unterworfen werden soll. Das Europäische Parlament und der Rat entscheiden bis spätestens 31. Dezember 2005 auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission, der bis spätestens 31. Dezember 2004 vorzulegen ist, nach einer Überprüfung des Sektors über den Umfang der nächsten Phase. Die Kommission sollte sich bei der Überprüfung auf die Aufrechterhaltung des Universaldiensts unter Wettbewerbsbedingungen konzentrieren.

2.2 Die erste Phase, die 2003 umzusetzen ist; Reduzierung der Preis-/Gewichtsgrenzen

Es wird vorgeschlagen, die Höchstgrenzen der Postrichtlinie für Postdienste, die die Mitgliedstaaten ihrem/ihren Anbieter/n von Universaldienstleistungen reservieren können, soweit dies erforderlich ist, um die Bereitstellung von Universaldiensten zu finanzieren, ab 1. Januar 2003 für normale Inlandsbriefsendungen, Direktwerbung eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen von derzeit 350 Gramm und dem Fünffachen des Basistarifs auf 50 Gramm und das Zweieinhalbfache des Basistarifs bzw. auf 0 Gramm für abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen zu senken. Die Preisgrenze für abgehende grenzüberschreitende Post und Expressdienste soll abgeschafft werden.

Für die Festlegung der Gewichtsgrenze auf 50 Gramm war folgendes ausschlaggebend:

Der Bereich, der derzeit nach der Postrichtlinie den Anbietern von Universaldienstleistungen reserviert werden kann, macht in der Gemeinschaft durchschnittlich 70 % der Gesamteinnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen aus Postdiensten aus. Sendungen zwischen 50 Gramm und 350 Gramm machen durchschnittlich 16 % der Einnahmen aus. Eine Reduzierung dieses Umfangs entspricht somit dem schrittweisen und kontrollierten Ansatz, die Gewichts- und Preisgrenzen zu senken, ist jedoch noch ausreichend, um die öffentlichen Betreiber zu ermutigen, sich den neuen Marktgegebenheiten anzupassen.

Aufgrund der hohen Kosten und der Zeit, die erforderlich ist, um ein paralleles Zustellnetz zu errichten, wird neuen Mitbewerbern nur ein kleiner Teil der 16 %, die dem Wettbewerb unterworfen werden, zugänglich sein. Auf Grundlage von Erfahrungen mit Märkten für Postdienste, die bereits umfassender dem Wettbewerb ausgesetzt sind, kann mittelfristig damit gerechnet werden, daß die jetzigen Betreiber 80 – 90 % des Marktes, der dem Wettbewerb geöffnet wird, behalten werden.

Der zusätzlich Einfluß auf die Beschäftigung, der von dem Vorschlag ausgeht, ist eine Reduzierung des Personals von 2,5 % zu der durch die Modernisierung laufende Abbauprozeß. Ein sehr geringer Wert, wenn man bedenkt, daß bei einer Wahl von einer 100 Gramm-Gewichtsgrenze, welcher eine Öffnung von 9 % des Marktes bedeuten würde, diesen Wert nur Halbieren würde. Diese Differenz auf den Einfluß der bei öffentlichen Postbetreibern Beschäftigen wäre nicht zu rechtfertigen, da eine solch geringe Marktöffnung nicht ausreichend wäre um mittelfristig bei privaten Anbietern neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen.

Da 50 Gramm ein Standardgewicht sind, das in den meisten Mitgliedstaaten verwendet wird, sollte es nicht erforderlich sein, größere technische Anpassungen vorzunehmen. Mit 50 Gramm ist die Grenze hoch genug angesetzt, um zu verhindern, daß der reservierte Bereich umgangen wird, indem das Gewicht einzelner Briefsendungen künstlich erhöht wird.

2.3 Bereiche, in denen die Preis-/Gewichtsgrenzen abzuschaffen sind

Gemäß Artikel 7 der Postrichtlinie war bei der Überprüfung des Postsektors, die die Kommission im Hinblick auf die Erarbeitung dieses Vorschlags durchzuführen hatte, auch die Möglichkeit der Öffnung des Bereichs der grenzüberschreitenden Post und der Direktwerbung für den Wettbewerb ab 1. Januar 2003 zu berücksichtigen.

- **Direktwerbung**

Folgende Punkte sind zu beachten:

Sendungen betreffend Direktwerbung, die zwischen 0 Gramm und 50 Gramm[8] wiegen, machen in der Gemeinschaft durchschnittlich 8 % der Einnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen aus Postdiensten aus; der Vorschlag entspricht somit einer schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung.

Bei Direktwerbung handelt es sich um ein schnell wachsendes, gewinnbringendes Segment (ca. 5 % Mengen- und Ertragswachstum jährlich), der bereits mit anderen Kommunikationsmedien konkurriert. Sechs Mitgliedstaaten haben dieses Segment bereits ganz oder teilweise dem Wettbewerb geöffnet.

Das derzeitige und vorausgesagte Wachstum bei Direktwerbung (jährlich + 5 % bei Volumen und Wert über die nächsten 7 Jahre) spiegelt die Tatsache wider, daß bei Direktwerbung das Pro-Kopf-Volumen in Europa weniger als die Hälfte des Pro-Kopf-Volumens in den USA ausmacht. Es gibt daher bereits jetzt großen Raum für

---

[8] Direktwerbung zwischen 50 Gramm und 350 Gramm ist bereits geöffnet für den Wettbewerb bei der Grenze von 50 Gramm.

Wettbewerber, sich ihren Anteil an einem wachsenden Markt zu sichern, ohne die Bereitstellung des Universaldienstes durch die Abzweigung wesentlicher Erträge zu beeinträchtigen. Durch die vorgeschlagene Maßnahme würden Volumen und Qualität der Direktwerbung weiter gesteigert und die Unternehmen, die in diesem Bereich tätig sind, im Wettbewerb gegenüber alternativen Medien gestärkt.

Nichtsdestoweniger erkennt die Kommission, dass eine Reduzierung auf 50 Gramm einen signifikanten Schritt darstellt. Etwa ein Drittel der 16 % der Umsätze von Postdienstleistungen sind von Direktwerbung. Die Kommission erkennt, daß Mitgliedstaaten, die den Markt für Direktwerbung noch nicht geöffnet haben, Direktwerbung bis zu der vorgeschlagenen Gewichtsgrenze reservieren möchten um den Universaldienst aufrecht erhalten zu können. Damit der Schritt in 2003 „graduell und kontrolliert" ist, schlägt die Kommission zu diesem Zeitpunkt nicht die Öffnung der Direktwerbung für den Wettbewerb vor.

- **Abgehende grenzüberschreitende Postsendungen**

Was den Bereich der abgehenden grenzüberschreitenden Postsendungen anbelangt, der in den meisten Mitgliedstaaten bereits de facto liberalisiert ist, so ist die Kommission der Meinung, daß dieser Dienst bereits tätigen und neuen Postbetreibern Partnerschaften mit ausländischen Betreibern zwecks Zustellung grenzüberschreitender Post in den Mitgliedstaaten ermöglicht, um insbesondere Nutzen aus jeder nationalen Marktöffnung unterhalb der 50-Gramm-Grenze ziehen zu können. Die Kommission schlägt daher vor, die Liberalisierung des gesamten Bereichs der abgehenden grenzüberschreitenden Post (der ca. 3 % der Gesamteinnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen aus Postdiensten ausmacht) in die nächste Phase der Marktöffnung 2003 einzubeziehen.

- **Eingehende grenzüberschreitende Postsendungen**

Hier hat die Kommission den Argumenten Rechnung getragen, daß die Liberalisierung dieses Bereichs einerseits schwerer zu regulieren sein könnte, da es problematisch sei, die tatsächliche Herkunft von Briefsendungen zu überprüfen, und daß sie andererseits längerfristig für einen bestimmten Teil von inländischen Massensendungen (die ca. 30 % des inländischen Postvolumens ausmachen) zu einer Verlagerung der Aufgabestelle führen könnte, was die Auswirkungen weniger vorhersehbar machen würde. Außerdem könnte das in einigen Mitgliedstaaten (insbesondere in Luxemburg, Irland und Griechenland) über dem Durchschnitt liegende Volumen eingehender grenzüberschreitender Postsendungen dazu führen, daß eine Öffnung zum jetzigen Zeitpunkt unverhältnismäßig große Auswirkungen für Anbieter von Universaldienstleistungen in diesen Mitgliedstaaten nach sich zieht. Daher hat die Kommission nicht vor, die Öffnung des Markts für eingehende grenzüberschreitende Postsendungen für 2003 vorzuschlagen.

- **Expressdienste**

Erfahrungen haben gezeigt, daß das Kriterium der höherwertigen Leistung bei Expressdiensten außerhalb des reservierten Bereichs fraglich erscheint. Die Kommission sieht sich mit einer Reihe von Fällen konfrontiert, in denen dies zu Problemen führte. Es hat sich auch gezeigt, daß in geringem Ausmaß derartige Dienste auch unterhalb der Preisgrenze angeboten werden können. Deshalb schlägt

die Kommission vor, die Preisgrenze für Expressdienste zu beseitigen. Die Maßnahme berührt die Universaldienstbetreiber bei ihren Umsätzen mit Postdienstleistungen schätzungsweise mit weniger als 1 %.

2.4 Geschätzte Auswirkungen der vorgeschlagenen Marktöffnung

Durch diese Maßnahmen als gesamtes wird der Prozeß der Liberalisierung – wie in der Postrichtlinie ins Auge gefaßt – fortgesetzt und ein großer Teil der derzeitigen höchstens reservierbaren Bereiche beibehalten. In der Gemeinschaft werden durchschnittlich 50 % der Gesamteinnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen aus Postdiensten aus dem Bereich kommen, der nach Annahme der neuen 50-Gramm-Grenze und der vollständigen Marktöffnung für Direktwerbung, abgehende grenzüberschreitende Postsendungen und Expressdienste, höchstens reserviert werden kann; derzeit werden in diesem Bereich 70 % der Einnahmen erwirtschaftet.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen führen somit – (bezogen auf den Umsatz) verglichen mit der geltenden Richtlinie – zu einer zusätzlichen Marktöffnung von 20 %. Sie stellen eine angemessene, verhältnismäßige und durchsetzbare Zwischenphase dar, die Anbietern von Universaldienstleistungen ausreichend Zeit (5 Jahre) läßt, sich auf einen weiteren großen Schritt in Richtung Verwirklichung des Binnenmarkts bei Postdiensten vorzubereiten. Ausgehend von den aktuellen wirtschaftlichen Daten stellen sie daher keine Gefahr für das finanzielle Gleichgewicht der Anbieter von Universaldienstleistungen dar.

2.5 Notwendigkeit, eines Prozesses der Marktöffnung

Weitere Phase der Marktöffnung: 1. Januar 2007

Sowohl für die langfristige Existenzfähigkeit des Universaldienstes als auch für das fortgesetzte Wachstum und die Entwicklung des Postsektors als solchem ist es erforderlich, jetzt einen Zeitplan für weitere Schritte in Richtung Verwirklichung des Binnenmarkts im Postsektor aufzustellen. Ein reibungslos funktionierender und konkurrenzfähiger Binnenmarkt im Bereich der Postdienste wirkt sich auf folgende Weise positiv aus:

- Innovation und wettbewerbsbedingte Dynamik bei neuen Diensten sorgen in allen Teilen der Gemeinschaft für den Antrieb, der zur Entwicklung eines modernen und effizienten Postdienstes notwendig ist. Wie man bei jüngsten Entwicklungen am Markt beobachten konnte, kann bereits die Aussicht auf eine Marktöffnung als Anreiz für einen Wandel dienen, vorausgesetzt, diese Aussicht ist realistisch und glaubhaft. Es ist wichtig, daß alle Anbieter von Universaldienstleistungen Vorbereitungen treffen, um sich an ein wirtschaftlich orientiertes Umfeld und an den Wettbewerb anzupassen.

- Sämtliche Kosten des Universaldienstes, die nicht durch verbesserte Dienstleistung und Preisflexibilität gedeckt werden können, können durch einen Ausgleichsfonds und/oder ein Lizenzsystem finanziert werden; auf diese Weise wird das Fortbestehen des Universaldienstes sichergestellt.

- Sowohl für die herkömmlichen Postbetreiber als auch für neue Konkurrenten entsteht ein Anreiz, neue Investitionen zu tätigen und neue Dienste zu entwickeln – ohne festen Zeitplan wäre dies nicht der Fall.

- Es werden die besten Voraussetzungen zur Förderung eines künftigen Zusammenwirkens von Postdiensten und anderen Diensten geschaffen, und so die volle Integration des Postsektors in die Informationsgesellschaft und der Erhalt der Anteile an den größeren Kommunikations- und Logistikmärkten ermöglicht.

- Es wird dazu beigetragen, daß private und öffentliche Postbetreiber überall in der Gemeinschaft ihre Dienste unter gleichen Zugangsbedingungen anbieten können, so daß Betreiber in den Mitgliedstaaten, die ihren inländischen Postmarkt dem Wettbewerb geöffnet haben, insofern keinen Wettbewerbsnachteil haben, als sie auf diesem Markt nicht mit Betreibern aus anderen Mitgliedstaaten in Wettbewerb treten müssen, die ihren inländischen Markt durch reservierte Bereiche schützen.

- Angesichts der wachsenden Herausforderung alternativer, nicht-physischer (d. h. elektronischer) Zustellmethoden werden Anbieter von Universaldienstleistungen dazu angeregt, ihre Wettbewerbsfähigkeit bei den Kerndiensten zu vergrößern.

- Es wird die Gefahr von Wettbewerbsproblemen verringert, die sich daraus ergeben, daß Anbieter von Universaldienstleistungen ihre marktbeherrschende Stellung, die sie aufgrund des Postmonopols in ihrem Land innehaben, auf Nebenmärkte ausdehnen, beispielsweise auf Finanzdienstleistungen oder Dienste, die die physische Zustellung mit nicht-postalischen Leistungen kombinieren, z. B. Logistik-, Lagerungs- oder Hybrid-Postdienste.

- Die Forderung von europaweit tätigen Unternehmen, mit einem einzigen Postbetreiber arbeiten zu können, der sämtliche Aufträge im Zusammenhang mit Postsendungen übernimmt, wird erfüllt.

- Die Verwirklichung des Binnenmarkts für Postdienste innerhalb eines angemessenen Zeitraums wird sichergestellt, so daß alle Bürger und Unternehmen, unabhängig von dem Ort in der Gemeinschaft, an dem sie ansässig oder niedergelassen sind, zu gleichen Bedingungen Zugang zu einem hochwertigen Universalpostdienst von gleichbleibender Qualität haben.

Der Prozeß der Marktöffnung wird sich somit positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken und zur wirtschaftlichen Integration und zum sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft beitragen.

Aus diesen Gründen sieht der Vorschlag vor, daß am 1. Januar 2007 ein weiterer Schritt in Richtung Marktöffnung getan werden soll. Wie weit dieser Schritt gehen soll, entscheiden das Europäische Parlament und der Rat bis spätestens 31. Dezember 2005 auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission, der bis spätestens 31. Dezember 2004 nach einer Überprüfung des Sektors vorzulegen ist. Die Kommission sollte sich bei der Überprüfung auf die Aufrechterhaltung des Universaldienstes unter Wettbewerbsbedingungen konzentrieren.

2.6 Zu erwartende Auswirkungen einer weiteren Marktöffnung auf die Tätigkeit der Anbieter von Universaldienstleistungen

Unter der Voraussetzung, daß keine weiteren Änderungen an den Rechtsvorschriften erfolgen, würden in den Hauptätigkeitsfeldern der Anbieter von Universaldienstleistungen sowohl Volumen als auch Einnahmen im derzeit reservierbaren Bereich von 2000 bis 2007 durchschnittlich um 2,2 %jährlich ansteigen.

Selbst wenn man die regulatorischen Entwicklungen in der Zwischenzeit bis zu einer völligen Öffnung des Marktes in 2007 und einer Gewichtsgrenze von 50 Gramm denkt ein, ist damit zu rechnen, daß die Einnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen im selben Zeitraum dennoch um jährlich 2,3 % in diesem Zeitraum ansteigen.

Diese Schätzungen zeigen, daß es sogar bei einer vollständigen Liberalisierung zu einer positiven Wachstumsentwicklung der gesamten Tätigkeiten der Anbieter von Universaldienstleistungen kommen würde. Solche Prognosen kann man mit dem durchschnittlichen Wachstum des Briefmarktes in den letzten Jahren in Höhe von 3 % vergleichen.

2.7 Dauerhaft garantierte Bereitstellung des Universaldienstes

Was die Kosten des Universaldienstes anbelangt, d. h. die Zusatzbelastung, die sich daraus ergibt, daß Leistungen in Gebieten zu erbringen sind, die in wirtschaftlicher Hinsicht nicht sehr attraktiv sind, so wird geschätzt, daß die mit dieser Belastung verbundenen Kosten durchschnittlich 5 % der Einnahmen der Anbieter von Universaldienstleistungen betragen. Es ist falsch, anzunehmen, daß der Großteil der Kosten, die mit der Erbringung des Universaldienstes zusammenhängen, in einem wirtschaftlich orientierten Umfeld nicht aufgebracht werden kann. Sämtliche zusätzlichen Kosten der Erbringung des Universaldienstes auf wirtschaftliche Weise, die vom reservierten Bereich nicht gedeckt werden, können aus einem Ausgleichsfonds finanziert werden.

Das Finanzgebaren der Anbieter von Universaldienstleistungen hat sich in den letzten Jahren wesentlich verbessert. Mit Ausnahme eines einzigen Anbieters arbeiten inzwischen alle kostendeckend; einige erzielen beachtliche Gewinne, die es ihnen sogar ermöglichen, in anderen Mitgliedstaaten bedeutende Akquisitionen vorzunehmen. Diese Entwicklung wird auch in Zukunft anhalten, wenn sie – wie in der geltenden Richtlinie vorgesehen – Produktivität und Dienstequalität steigert. Durch das stabile Wachstum des Postsektors und die erhöhte finanzielle Leistungsfähigkeit der Anbieter von Universaldienstleistungen, die durch Produktivitätssteigerung erzielt wird, wird weiterhin zumindest ein wesentlicher Teil der Universaldienste auf wirtschaftlicher Grundlage erbracht werden können.

Zudem dürfen die Wettbewerbsvorteile der derzeitigen Anbieter nicht übersehen werden – Erfahrung, Netzwerk, Größen- und Diversifikationsvorteile, Know-how, Markenimage, Kundenloyalität –, die von neuen Wettbewerbern nicht so schnell erreicht werden können. So stellt insbesondere ein Netzwerk für postalische Universaldienstleistungen einen großen Wettbewerbsvorteil dar, vor allem, weil es schwer zu reproduzieren ist; es bildet somit eine zusätzliche Hürde, die neue Anbieter erst überwinden müssen, wenn sie größere Marktanteile erlangen wollen.

Das Ausmaß der Liberalisierung, die bis 1. Januar 2003 durchzuführen ist, erlaubt den Mitgliedstaaten nach wie vor, wenn sie dies wollen, einen großen Bereich für ihren/ihre Anbieter von Universaldienstleistungen zu reservieren, so daß alle Kosten ausgeglichen werden können, die ihnen durch ihre Universaldienstpflichten entstehen, die nicht durch die Einnahmen aus ihrer profitablen Tätigkeit aufgebracht werden können, und sich so auf die weitere Liberalisierung vorzubereiten.

Die Erfahrung in Mitgliedstaaten, die bei der Liberalisierung des Briefmarktes bereits weiter vorangeschritten sind, hat gezeigt, daß ein modernes und effizientes Postunternehmen von sich aus in der Lage ist, unter Wettbewerbsbedingungen einen Universaldienst, wie in der Postrichtlinie gefordert, anzubieten, indem es sich die Vorteile zunutze macht, die sein Netzwerk postalischer Universaldienstleistungen und sein Image im Inland bieten. Es gibt auch keinen Hinweis darauf, daß eine wesentliche Marktöffnung das in der Postrichtlinie festgelegte Erfordernis der „erschwinglichen Preise" gefährdet. In bestimmten Fällen können Einheitstarife leicht in „einheitliche Tarifstrukturen" umgewandelt werden, die den verschiedenen Kategorien der Nutzer Rechnung tragen, wie dies bei Geschäftskunden bereits der Fall ist.

Die geltende Postrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in jedem Fall dazu, die Tarife so zu gestalten, daß sie mehr kostenorientiert sind. Die Erfahrungen in Schweden (das den Postsektor 1994 vollständig liberalisiert hat) und Spanien (das die Ortspost vor langer Zeit liberalisiert hat) zeigen, daß die Anbieter von Universaldienstleistungen den Einheitstarif für Privatkunden bis heute trotz vollständiger oder weitgehender Marktöffnung noch nicht aufgegeben haben. Die Richtlinie kennt keinen zwingenden Einheitstarif für alle Kunden; der Vorschlag übernimmt diesen Grundgedanken. Es ist zu betonen, daß der Großteil der Einnahmen aus Postsendungen von Geschäftskunden stammt, die in den Genuß von hohen Rabatten kommen.

Kürzlich haben bis auf einen alle Anbieter von Universaldienstleistungen in der EU eine Vereinbarung über die Vergütung für die Zustellung grenzüberschreitender Post geschlossen, die im letzten Jahr von der Kommission gemäß Artikel 86 Absatz 3 EG-Vertrag ausgenommen wurde; mit der Folge, daß in bestimmten Fällen der bisher geltende Einheitstarif sowohl für Inlandspost als auch für grenzüberschreitende Post abgeschafft wurde oder werden wird. So passen bestimmte Anbieter im Binnenmarkt die Tarife grundsätzlich an die Kosten an. Es wäre daher nicht logisch, im reservierten Inlandsbereich einen anderen Ansatz zu wählen.

Die Mitgliedstaaten müssen im übrigen, was den Universaldienst angeht, nicht notwendigerweise die strengsten Grenzwerte anwenden. Man kann eine niedrigere, weniger Kosten verursachende Grenze ins Auge fassen, vorausgesetzt, es wird zumindest die vereinbarte, in der Richtlinie festgelegte und garantierte Leistung erbracht. So kann in einem Mitgliedstaat derzeit z. B. für Universaldienste eine höhere Gewichtsgrenze als das verlangte Minimum oder mehr als eine Zustellung pro Tag vorgesehen sein.

Die Kunden (sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen) verlangen zunehmend nach zuverlässigeren Basisdiensten und besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Mehrwertdienste. Die Weiterentwicklung solcher Mehrwertdienste, z. B. die Sendungsverfolgung von Briefsendungen oder die Gewährleistung der Zustellung bis zu einem/r bestimmten Tag/Uhrzeit würde sich für Anbieter von Universal-

dienstleistungen sowohl volumen- als auch einnahmensteigernd auswirken und könnte so zur Finanzierung der noch nicht gedeckten Zusatzkosten beitragen, die sich aus den Universaldienstpflichten ergeben.

Die Richtlinie erlaubt bereits jetzt den Einsatz alternativer Mittel zur Sicherstellung des Universaldienstes, die hinsichtlich des Wettbewerbs weniger restriktiv sind als die Schaffung eines reservierten Bereichs und die auch weiterhin zulässig sind, soweit sie gerechtfertigt sind. Darunter fällt insbesondere die erwähnte Möglichkeit für Mitgliedstaaten, einen Ausgleichsfonds zu errichten, wenn sie der Meinung sind, daß die Universaldienstpflichten für den/die Anbieter von Universaldienstleistungen eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstellen, oder die Erteilung von Lizenzen für Postbetreiber an die Bedingung zu knüpfen, Universaldienstpflichten zu übernehmen. Die Möglichkeit, einen Ausgleichsfonds für den Universaldienst zu errichten und andere Postbetreiber zu verpflichten, dazu Beiträge zu leisten, bietet den Mitgliedstaaten letzten Endes die Gewähr für die dauerhafte Bereitstellung des Universaldienstes, unabhängig davon, wie sich die Marktanteile des Anbieters der Universaldienstleistungen entwickeln.

Für diesen Fall und um zu gewährleisten, daß Ausgleichsfonds und Lizenzpflichten den Wettbewerb nicht be- oder sogar verhindern, enthält dieser Vorschlag eine Klausel, die die Kommission dazu verpflichtet, auf der Basis von die empirischen Daten zu prüfen, auf die sich die Vorschriften stützen, in denen die zu zahlenden Beiträge für einen errichteten oder vorgeschlagenen Ausgleichsfonds festgesetzt werden, und diese zu genehmigen oder Änderungen zu verlangen.

Der in diesem Vorschlag vorgesehene Zeitplan für eine weitere Liberalisierung läßt genug Zeit, in den Mitgliedstaaten sowohl auf operativer als auch auf regulatorischer Ebene die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, um die langfristige finanzielle Existenzfähigkeit der Anbieter von Universaldienstleistungen durch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen.

2.8 Soziale Fragen und Beschäftigung

Anbieter von Universaldienstleistungen beschäftigen derzeit etwa 1,3 Millionen Personen, weitere 400 000 werden von privaten Postbetreibern beschäftigt.

Es ist zu erwarten, daß sich im Postsektor der schrittweise Rückgang der Gesamtbeschäftigung der letzten Jahre bis 2007 fortsetzt; dies resultiert daraus, daß der Stellenabbau durch Effizienzsteigerungen größer ist als das durch das Marktwachstum bewirkte Plus. Von 1997 bis 2007 wird sich die Verringerung der Arbeitsplätze im gesamten Sektor unabhängig von einer weiteren Liberalisierung schätzungsweise auf ca. 8,4 % belaufen.

Von den fünf Triebkräften, die eine Veränderung bewirken (Nachfrage, Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel, organisatorischer Wandel, Automatisierung/neue Technologien, Liberalisierung), wird wahrscheinlich die Einführung des Wettbewerbs den geringsten Einfluß auf das Beschäftigungsniveau haben. Man muß den Nutzen der Modernisierung in Form anhaltender Beschäftigung den Kosten gegenüberstellen, die aus einem Nichttätigwerden oder einem unzureichenden Tätigwerden erwachsen würden, das Stagnation und letztendlich den unvermeidlichen Niedergang bedeutet.

Dies ergibt sich zum Teil daraus, daß die anderen Triebfedern für eine Veränderung bereits bei der Umstrukturierung des Postsektors eine wichtige Rolle gespielt haben und das auch weiterhin tun werden, unabhängig davon, ob es zu einer weiteren Marktöffnung kommt oder nicht.

Dies zeigt sich insbesondere an den Beispielen TNT Post Group und Deutsche Post AG: Bei diesen Anbietern von Universaldienstleistungen fand in den letzten Jahren eine umfangreiche Umstrukturierung und Modernisierung statt; im ersten Fall kam es zu einem Anstieg der Beschäftigung, im zweiten trotz Verringerung der Beschäftigtenzahl zu keinen Kündigungen.

Der in diesem Vorschlag vorgesehene Zeitplan für eine schrittweise Marktöffnung - mit einer Zwischenphase der kontrollierten und eingeschränkten Liberalisierung ab 1. Januar 2003 und einer weiteren Öffnung ab 2007 - gibt den Anbietern von Universaldienstleistungen die zusätzliche Zeit, die sie u. U. benötigen, um ihre Mitarbeiter auf ein neues Arbeitsumfeld unter Wettbewerbsbedingungen vorzubereiten, insbesondere durch Programme zur Umschulung und Neuzuweisung von Mitarbeitern, um den künftigen Marktanforderungen in den verschiedenen Bereichen des Postmarktes und der Nebenmärkte, in denen Postbetreiber tätig sind, zu begegnen.

Es ist darauf hinzuweisen, daß wenn keine weitere Modernisierung und Umstrukturierung durch den Druck der Marktöffnung im öffentlichen Sektor unternommen werden, dies zu einem ernsten Risiko für die Substanz, und zu einem Nachlassen der Kundennachfrage nach traditionellen Postdienstleistungen in schwer einschätzbarem Ausmaß führen würde. Der Bedarf würde durch andere Kommunikationsmedien befriedigt und dies hauptsächlich der wachsende Werbemarkt, Geschäftspost und Bankmitteilungen. Die Konsequenzen des Nichtstuns oder des Zuwenigtuns, würden nun zu einem beschleunigen Abbau an Beschäftigen bei den traditionellen Postdiensten führen.

Mittelfristig bis langfristig kann angesichts der neuen technologischen Herausforderungen nur ein dynamischer, flexibler und kosteneffizienter Postdienst das Überleben und den Erfolg des Sektors gewährleisten. Durch fortgesetzte Anpassung, angespornt durch den Wettbewerb, wird gewährleistet, daß moderne und effiziente Postdienste die ihnen zufallenden Aufgaben in der Informationsgesellschaft bewältigen sowie neue Arbeitsplätze schaffen und vorhandene erhalten.

2.9 Weitere Fragen

2.9.1 Freiheit der Mitgliedstaaten, die Liberalisierung schneller voranzutreiben

Es ist zu beachten, daß der in diesem Vorschlag vorgesehene Zeitplan für eine Marktöffnung Maximalfristen vorsieht, in denen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um ihren Postsektor als Reaktion auf die wachsende Konkurrenz alternativer Kommunikationsmittel zu liberalisieren. Aus der Struktur der Richtlinie (insbesondere aus Artikel 26 Absatz 1) und dem EG-Vertrag ergibt sich eindeutig, daß die Mitgliedstaaten schneller und weitergehender liberalisieren können als von den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verlangt wird, was viele tatsächlich getan haben. Der vorgesehene Zeitplan ist daher als längstmöglicher Zeitraum zur Liberalisierung für diejenigen Mitgliedstaaten zu verstehen, die mehr Zeit für die Anpassung benötigen.

2.9.2 Sonderdienste

In den letzten Jahren haben sich verschiedene Sonderdienste entwickelt, die sich von dem Standardbriefdienst unterscheiden und die auf spezifische Kundenbedürfnisse zugeschnitten sind (z. B. Expressdienste oder andere spezielle Dienste, die verschiedene Leistungsmerkmale enthalten, die nicht von den traditionellen Postdiensten angeboten werden). Solche Dienste werden manchmal zu niedrigen Preisen angeboten; dies ist möglich, weil sie sehr stark fokussiert und spezialisiert sind. Diese Beispiele zeigen, daß der Einheitspreis für einen bestimmten Dienst nicht länger als verläßlicher Indikator dafür dienen kann, ob es sich um einen Mehrwertdienst handelt oder nicht.

Sonderdienste, d. h. alle Dienste, die nicht unter den normalen Universalbriefdienst fallen und die besonderen Kundenbedürfnisse befriedigen und zusätzliche Merkmale enthalten, die nicht vom Universaldienst angeboten werden, sind keine „Universal"dienste und können daher unabhängig von den Preis- und Gewichtsgrenzen nach der geltenden Richtlinie nicht reserviert werden. Entsprechend der Marktentwicklung ist es daher wünschenswert, die Unterscheidung dieser Dienste zu untermauern und zu diesem Zweck in die neue Richtlinie eine Definition solcher (nicht-konventionellen) Sonderdienste einzufügen. Aus diesem Grund wird eine Änderung des Artikels 2 vorgeschlagen, die sich auch in einer Neufassung des Wortlauts des Artikels 7 niederschlägt.

2.9.3 Ausgleichsfonds

Die Postrichtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten, einen Ausgleichsfonds zu errichten, wenn sie feststellen, daß die Universaldienstpflichten nach Artikel 3 für den Anbieter von Universaldienstleistungen eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstellen. Da ein solcher Fonds oder andere zu diesem Zweck gewährte staatliche Mittel Elemente staatlicher Beihilfen enthalten können, enthält die Richtlinie einen Erwägungsgrund, der an die Unterrichtungspflicht solcher Maßnahmen gemäß Artikel 87 Absatz 1 und Artikel 88 Absatz 3 des Vertrages erinnert.

2.9.4 Sondertarife

Die Sondertarife, die vielen Massenversendern und Geschäftskunden sowie Vermittlern von Universaldienstanbietern im Zusammenhang mit eingesparten Kosten gewährt werden, sowie mehrere Beschwerden gegen bestimmte Postbetreiber in diesem Bereich machen es erforderlich, klarzustellen, daß die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung sowohl bei der Anwendung dieser Sondertarife als auch bei den entsprechenden Bedingungen immer zu beachten sind. Selbstverständlich gelten diese Grundsätze gleichermaßen für alle Dienste von Universaldienstanbietern, für die solche Tarife anwendbar sind. Der Vorschlag enthält somit ausdrücklich die Verpflichtung, diese Grundsätze einzuhalten. Er verlangt ebenfalls, alle speziellen Tarife auch inländischen Kunden zu gewähren, die unter ähnlichen Bedingungen Post einliefern.

2.9.5 Quersubventionierung

Da Anbieter von Universaldienstleistungen, insbesondere durch Akquisitionen und Allianzen, immer weiter in wettbewerbsorientierte Tätigkeitsfelder vordringen, der

reservierte Bereich reduziert wird und angesichts der Tatsache, daß es in den letzten Jahren Beschwerden gegenüber bestimmten Betreibern gegeben hat, ist es erforderlich, die streng getrennte Kontenführung für reservierte und nicht-reservierte Dienste beizubehalten und eine Aufstellung der Zusatzkosten vorzunehmen, die sich aus der zwingenden Bereitstellung des Universaldienstes ergeben.

Anbieter von Universaldienstleistungen müssen die dem Wettbewerb unterliegenden Postdienste kostendeckend erbringen; liberalisierte Dienste außerhalb des Bereichs der Universaldienste dürfen nicht mit Einnahmen aus dem reservierten Bereich quersubventioniert werden. Eine Quersubventionierung liberalisierter Dienste, die im Rahmen der Universaldienstpflichten zu erbringen sind, ist nur zulässig, wenn sie unverzichtbar ist, um die Zusatzkosten des Universaldienstes zu decken. Eine solche, der Bekanntmachung über die Postdienste entsprechende Bestimmung in der Richtlinie kann dazu beitragen, Befürchtungen im Zusammenhang mit dem künftigen Wettbewerb zu entkräften, die in jüngster Zeit in mehreren Beschwerden an die Kommission vorgebracht worden sind. Die Kommission schlägt daher vor, Artikel 12 entsprechend zu ergänzen; zudem sollen die nationalen Regulierungsbehörden dazu verpflichtet werden, entsprechende Vorschriften zu erlassen und die Kommission von diesen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen.

2.9.6 Beschwerdeverfahren für Kunden

Gemäß dem entsprechend dem Vorschlag geänderten Artikel 19 soll das Beschwerdeverfahren für Kunden des Universaldienstes auch für Postdienstleistungen gelten, die nicht zum Universaldienst gehören.

2.9.7 Auslaufen der Richtlinie mangels Entscheidung über weitere Phasen der Liberalisierung

Gemäß dem entsprechend dem Vorschlag geänderten Artikel 27 soll die Richtlinie bis 31. Dezember 2006 gelten, soweit nicht gemäß dem Verfahren des geänderten Artikels 7 etwas anderes beschlossen wird. Es ist daher zweckmäßig, die entsprechenden Bestimmungen der geltenden Richtlinie zu aktualisieren.

2.9.8 Überprüfung und Bericht über die Anwendung der Richtlinie im Jahr 2000

Artikel 23 bestimmt, daß die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 31. Dezember 2000 einen Bericht über die Anwendung der geltenden Richtlinie vorzulegen hat, der einschlägige Informationen über die Entwicklung des Sektors enthält, insbesondere über seine wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Aspekte sowie über den Beschäftigungsaspekt und die Dienstqualität. Die Überprüfung bietet die Gelegenheit, die Anwendung der geltenden Richtlinie in der Praxis zu beurteilen und weitere Fragen zu behandeln, die auf Gemeinschaftsebene geregelt werden müssen, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

3 INHALT DES VORSCHLAGS - ZUSAMMENFASSUNG

Artikel 1 ändert die Postrichtlinie wie folgt:

a) Artikel 2 wird um die Definitionen Basisbriefdienst, gewöhnliche Inlandsbriefsendungen und den Begriff "Spezielle Dienste" ergänzt. Es handelt sich um Dienste, die nicht angeboten werden und deshalb nicht in den reservierten Bereich fallen.

b) Artikel 7 wird durch einen neuen Artikel ersetzt, der neue Gewichts- und Preisgrenzen festlegt und die Dienste nennt, für die diese Grenzen weiterhin gelten können; ferner wird ein zweistufiger Ansatz für die weitere Marktliberalisierung festgelegt:

   i) Ab 1. Januar 2003 werden die maximalen Preis- und Gewichtsgrenzen für Postdienste, die die Mitgliedstaaten weiterhin für den/die Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren können, von ihrem gegenwärtigen Niveau (im wesentlichen das Fünffache des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie bzw. 350 Gramm) auf das Zweieinhalbfache des öffentlichen Tarifs bzw. 50 Gramm für normale Briefsendungen gesenkt; für abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen und Expressdienste werden sie völlig abgeschafft; und

   ii) bis 31. Dezember 2005 werden das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluß über einen weiteren Schritt im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste mit Wirkung vom 1. Januar 2007 fassen; dieser Beschluß wird aufgrund eines bis Ende 2004 vorzulegenden Vorschlags der Kommission nach einer Überprüfung des Sektors gefaßt, bei der die Notwendigkeit zur Bereitstellung eines Universaldienstes in einem vom Wettbewerb geprägten Marktumfeld im Vordergrund steht. Bleibt ein solcher Beschluß aus, tritt die Richtlinie am 31. Dezember 2006 außer Kraft.

c) Artikel 9 wird dahingehend geändert, daß ein neuer Absatz 6 eingefügt wird, demzufolge die Anbieter von Universaldienstleistungen bei der Gewährung von Sondertarifen - beispielsweise für Dienste für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer von Postsendungen verschiedener Kunden - die Grundsätze Transparenz und Nichtdiskriminierung sowohl auf die Tarife als auch auf die entsprechenden Bedingungen anwenden müssen. Ferner wird bestimmt, daß die Tarife den eingesparten Kosten Rechnung tragen müssen und daß sie, ebenso wie die entsprechenden Bedingungen, für alle Dienste der Anbieter von Universaldienstleistungen gleichermaßen gelten. Schließlich bestimmt der neue Paragraph, daß diese Tarife auch für inländische Kunden gelten, die Post unter ähnlichen Bedingungen Post einliefern.

d) Artikel 12 wird um einen Gedankenstrich ergänzt. Danach müssen die nationalen Regulierungsbehörden Vorschriften erlassen, die gewährleisten, daß die Anbieter von Universaldienstleistungen im Bereich der Universaldienste keine Quersubventionierung mit Gewinnen aus dem reservierten

Bereich vornehmen; das ist nur dann zulässig, wenn eine solche Quersubventionierung unverzichtbar ist, um spezifische Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen, die in dem dem Wettbewerb unterliegenden Bereich erbracht werden müssen. Der Artikel schreibt vor, daß die Kommission von den entsprechenden Vorschriften in Kenntnis gesetzt werden muß.

e) Artikel 19 wird im ersten Paragraph um einen Satz ergänzt, wonach das Beschwerdeverfahren für Kunden auch für Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstes gelten soll.

Artikel 2 enthält Standardbestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht der Mitgliedstaaten; das muß bis 1. Januar 2003 geschehen.

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten der Richtlinie.

Artikel 4 bestimmt, daß die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

2000/0139 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 47 Absatz 2, 55 und 95,

auf Vorschlag der Kommission[1],

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses[2],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[3],

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag[4],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In seiner Entschließung vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft[5] nannte der Rat die Förderung der stufenweisen und kontrollierten Liberalisierung der Postmarktes und eine dauerhaft garantierte Bereitstellung des Universaldienstes als eines der Hauptziele der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Postdienste.

(2) Die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität[6] schuf einen Rechtsrahmen für den Postsektor in der Gemeinschaft; er beinhaltet unter anderem Vorschriften, die einen Universaldienst garantieren, bei den Postdiensten Höchstgrenzen für den Bereich festlegen, den die Mitgliedstaaten für ihre(n) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren können, um den Universaldienst aufrechtzuerhalten, und ferner einen Zeitplan für Beschlüsse über eine weitere Öffnung des Marktes für den Wettbewerb, damit ein Binnenmarkt für Postdienste entsteht.

(3) Artikel 16 EG-Vertrag verweist auf den Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen,

---

1 ABl. C
2 ABl. C
3 ABl. C
4 ABl. C
5 ABl. C 48 vom 16.2.1994, S. 3.
6 ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

sowie auf ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts; weiter heißt es in dem Artikel, daß dafür Sorge getragen werden muß, daß die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, daß sie ihren Aufgaben nachkommen können.

(4) In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 1999 zu den europäischen Postdiensten[7] sowie in seiner Entschließung vom 18. Februar 2000 ebenfalls zu den europäischen Postdiensten[8] wird die soziale und wirtschaftliche Bedeutung der Postdienste und die Notwendigkeit eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes betont.

(5) Der Europäische Rat hat sich auf seiner Tagung in Lissabon am 23. und 24. März 2000 in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes dafür ausgesprochen, daß zwei Entscheidungen zu Postdiensten getroffen werden. So wurden die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert; daß sie jeweils im Rahmen ihrer Befugnisse zum einen bis Ende des Jahres 2000 eine Strategie für die Beseitigung der Hemmnisse im Dienstleistungsbereich, d.h. bei den Postdiensten, festlegen, zum anderen die Liberalisierung in Bereichen wie Postdienste beschleunigen. Damit soll ein voll funktionierender Markt für Postdienste geschaffen werden.

(6) Die Kommission hat die Lage im Postsektor der Gemeinschaft gründlich überprüft; unter anderem hat sie Studien in Auftrag gegeben, um die wirtschaftlichen, sozialen und technischen Entwicklungen in dem Sektor zu untersuchen; sie hat bei den Beteiligten eine umfassende Sondierung durchgeführt.

(7) Der Postsektor der Gemeinschaft erfordert ein modernes Regelwerk, das ein verbessertes Funktionieren des Binnenmarkts für Postdienste gewährleistet, so daß der Sektor mit alternativen Kommunikationsmethoden konkurrieren und die veränderte und verstärkte Nachfrage der Benutzer befriedigen kann.

(8) Das grundlegende Ziel, die Bereitstellung eines Universaldienstes gemäß den in der Richtlinie 97/67/EG festgelegten Qualitätsnormen in der gesamten Gemeinschaft auf Dauer und gleichbleibend zu gewährleisten, läßt sich erreichen, wenn, in diesem Bereich gesichert durch die Dienstleistungsfreiheit, in hohem Maße effizient gearbeitet wird.

(9) Die Wettbewerbsvorteile, die effiziente und kundenorientierte vernetzte postalische Universaldienste bieten, können dabei helfen, Zusatzkosten aufzufangen, die durch die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Universaldienstes entstehen und die durch den Betrieb nicht gedeckt werden können.

(10) Die Erfahrungen haben gezeigt, daß es aufgrund der Entwicklung höherwertiger Expressdienste unterhalb der Preisgrenze nicht länger zweckmäßig ist, ausschließlich die Preisgrenze heranzuziehen, um den Mehrwert von Expressdiensten zu ermitteln.

(11) Dementsprechend ist es sinnvoll, eine Kategorie "Spezielle Dienste" zu schaffen, die besondere Kundenbedürfnisse befriedigen. In dieser Kategorie sollten alle Mehrwertdienste aufgenommen werden. Diese Dienste sollten nicht reserviert werden,

---

[7] ABl. C 104 vom 14.4.1999, S. 134.
[8] B5-0116/2000, noch nicht veröffentlicht.

unabhängig von Gewicht und Preis solcher Sendungen. Die elektronische Versendung von Post lediglich zum Zweck des entfernten Ausdrucks reicht nicht aus, um sie dem reservierten Bereich zu entziehen.

(12) Der mittelfristig prognostizierte Anstieg der Nachfrage im Postsektor insgesamt wird dazu beitragen, daß ein etwaiger Verlust an Marktanteilen aufgefangen wird, der den Anbietern von Universaldienstleistungen gegebenenfalls durch eine weitere Liberalisierung des Marktes entsteht. Dadurch wäre der Universaldienst auch in Zukunft sichergestellt.

(13) Zu den wichtigsten Triebkräften für Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt des Postsektors gehören die technische Entwicklung und der durch den Markt verursachte Druck, die Effizienz zu steigern. Die Öffnung des Marktes hat weniger Einfluß auf den Wandel. Sie wird allerdings dazu beitragen, daß die Märkte für Postdienste insgesamt expandieren. Wenn solche Maßnahmen (oder die Erwartung solcher Maßnahmen) zu einer Verringerung des Beschäftigungsniveaus bei den Anbietern von Universaldienstleistungen führen, so dürfte das durch einen Anstieg in der Zahl der Beschäftigten bei privaten Betreibern und Neueinsteigern ausgeglichen werden.

(14) Es ist zweckmäßig, auf Gemeinschaftsebene einen Zeitplan für eine schrittweise und kontrollierte Öffnung des Marktes für Briefsendungen festzulegen, so daß allen Anbietern von Universaldienstleistungen genügend Zeit bleibt für die Modernisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um das langfristige Überleben unter neuen Marktbedingungen sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten brauchen ausreichend Zeit, um ihre Regulierungssysteme an ein offeneres Umfeld anzupassen. Deshalb ist es sinnvoll, für die weitere Marktliberalisierung einen schrittweisen Ansatz vorzusehen, d. h. eine Übergangsphase in Form einer signifikanten, aber kontrollierten Marktöffnung, gefolgt von einer Überprüfung der Lage und Vorschlägen für das weitere Vorgehen.

(15) Es ist sinnvoll sicherzustellen, daß die nächste Phase der Marktöffnung substantielle Fortschritte bringt und für die Mitgliedstaaten praktisch erreichbar ist.

(16) Eine allgemeine Senkung der Gewichtsgrenze auf 50 Gramm für Dienste, die für die Anbieter von Universaldienstleistungen reserviert werden können, bei gleichzeitiger vollständiger Liberalisierung des Marktes für abgehende grenzüberschreitende Postsendungen und Expressdienste, stellt eine relativ einfache und kontrollierte Vorgehensweise in der nächsten Phase dar, die aber dennoch bedeutsam ist.

(17) Auf normale Briefsendungen mit einem Gewicht zwischen 50 und 350 Gramm entfallen in der Gemeinschaft durchschnittlich etwa 16 % der Gesamteinnahmen der Universaldienstanbieter aus Postdiensten, auf abgehende grenzüberschreitende Postsendungen und Expressdienste unterhalb der Gewichtsgrenze etwa 4 % der Einnahmen.

(18) Eine Preisgrenze für reservierbare Dienste in Höhe des Zweieinhalbfachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie der Standardsendungen, gegebenenfalls kombiniert mit einer Gewichtsgrenze von 50 Gramm, ist sinnvoll.

(19) Eine Gewichtsgrenze von 50 Gramm für normale Inlandsbriefsendungen ist zweckmäßig, da hier kein Risiko besteht, daß diese Grenze durch künstliche

Gewichtserhöhungen bei einzelnen Briefsendungen umgangen wird, da die meisten Briefsendungen weniger als 20 Gramm wiegen.

(20) Der Bereich Direktwerbung ist in den meisten Mitgliedstaaten ein dynamischer, expandierender Markt, für den ein beträchtliches anhaltendes Wachstum prognostiziert wird, in den übrigen Mitgliedstaaten birgt er zumindest ein beträchtliches Entwicklungspotential in sich. Bei der Direktwerbung ist der Markt in sechs Mitgliedstaaten bereits weitgehend liberalisiert.. Mehr Flexibilität im Dienstangebot und günstigere Preise durch Wettbewerb könnte die Marktposition der Direktwerbung gegenüber alternativen Kommunikationsmedien stärken. Als Nebeneffekt dürfte diese Entwicklung zusätzlich neue Formen von Postsendungen mit sich bringen, was die Position der Postbranche insgesamt stärken dürfte. Soweit es zur Sicherung des Universaldienstes notwendig ist, sollte vorgesehen werden, daß Direktwerbung innerhalb der Preis- und Gewichtsgrenze von 50 Gramm und dem Zweieinhalbfachen des öffentlichen Tarifs weiter reserviert werden kann.

(21) Der Markt für abgehende grenzüberschreitende Postsendungen ist de facto in den meisten Mitgliedstaaten bereits liberalisiert. Eine Reservierung de jure ist zur Gewährleistung des Universaldienstes nicht erforderlich, denn auf diese Postdienste entfallen durchschnittlich 3 % der gesamten Einnahmen aus Postdiensten. Die Öffnung dieses Teils des Marktes dürfte es den einzelnen Postbetreibern de jure ermöglichen, grenzüberschreitende Postsendungen einzusammeln, zu sortieren, zu transportieren und bis zu den in dem Mitgliedstaat geltenden nationalen Grenzen zuzustellen.

(22) Die Öffnung des Bereichs eingehende grenzüberschreitende Postsendungen für den Wettbewerb würde es ermöglichen, die 50 Gramm-Grenze zu umgehen, indem die Aufgabe eines Teils der Massensendungen verlagert wird, so daß nicht voraussehbar ist, wie sich der Wettbewerb hier auswirkt. Den Ursprung von Briefsendungen zu ermitteln, könnte bei der Durchsetzung von Bestimmungen zusätzliche Schwierigkeiten bereiten. Eine 50-Gramm-Gewichtsgrenze für normale eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen, für normale Inlandsbriefsendungen und für Direktwerbung ist zweckmäßig, da hier nicht das Risiko einer Umgehung der Bestimmung besteht, weder auf dem beschriebenen Weg noch durch künstliche Erhöhung des Gewichts einzelner Briefsendungen.

(23) Jetzt einen Zeitplan für einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste festzulegen, ist sowohl für die langfristige Lebensfähigkeit des Universaldienstes als auch für die Weiterentwicklung moderner und effizienter Postdienste wichtig.

(24) Es ist sinnvoll, eine weitere Frist vorzusehen, in der die Mitgliedstaaten auch künftig bestimmte Postdienste für ihre(n) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren können; diese zusätzliche Frist dürfte es den Anbietern von Universaldienstleistungen ermöglichen, die Anpassung von Betrieb und Personal an ein von verstärktem Wettbewerb geprägtes Umfeld zu vollenden, ohne dabei das Gleichgewicht ihrer Finanzen und damit die Bereitstellung des Universaldienstes zu gefährden.

(25) Es ist sinnvoll, neue Gewichts- und Preisgrenzen festzusetzen und zu bestimmen, für welche Dienste diese Grenzen gelten, sowie eine Überprüfung und ein Entscheidungsverfahren für eine weitere Marktliberalisierung vorzusehen.

(26) Maßnahmen von Mitgliedstaaten, einschließlich der Errichtung von Kompensationsfonds bzw. deren Änderung sowie die Zahlungen daraus, können als staatliche Beihilfe des Mitgliedstaates im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag angesehen werden und sind der Kommission gemäß Artikel 88 Absatz 3 mitzuteilen.

(27) Es besteht die Möglichkeit die Erteilung von Lizenzen an Wettbewerber an die Bedingung zu knüpfen, einen Betrag zur Gewährung des Universaldienstes zu leisten.

(28) Es ist angebracht, daß die nationalen Regulierungsbehörden die Einführung solcher Lizenzen mit Erfordernissen zum Vorteil der Kunden verbinden, nämlich transparente, einfache und preiswerte Verfahren für die Behandlung von Kundenbeschwerden verfügbar zu machen, gleich ob sie den/die Universaldienstanbieter oder Dienste von Gesamtlizenzinhabern bzw. von Einzellizenzinhabern betreffen. Es ist ferner angebracht, diese Verfahren allen Nutzern von Postdienstleistungen, auch außerhalb des Universaldienstes zur Verfügung zu stellen.

(29) Die Anbieter von Universaldienstleistungen ermöglichen es z. B. Geschäftskunden, Konsolidierern von Postsendungen für verschiedene Kunden sowie Massenversendern in der Regel, ihre Post im Vergleich zur normalen Briefpost an anderen Punkten und unter anderen Bedingungen in den Postgang zu geben. Dabei sollten die Universaldienstanbieter die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung einhalten, sowohl in Beziehung auf das Verhältnis zwischen verschiedenen Dritten als auch in bezug auf das Verhältnis zwischen Dritten und Universaldienstanbietern mit gleichwertigen Diensten. Dies sollte ebenfalls für solche Dienste gelten, die ansässigen Kunden unter gleichen Bedingungen verfügbar sind, um den Erfordernissen einer nichtdiskriminierenden Leistungserbringung zu gewährleisten.

(30) Angesichts der Beschwerden, die in den letzten Jahren gegen einige Betreiber vorgebracht wurden, ist es zweckmäßig, vorzusehen, daß die Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen müssen, die gewährleisten, daß Anbieter von Universaldienstleistungen Dienste außerhalb des reservierten Bereichs nicht mit Einnahmen aus Leistungen im reservierten Bereich quersubventionieren, ausgenommen in den Fällen, in denen dies unverzichtbar ist, um bestimmte Universaldienstpflichten zu erfüllen erbringen müssen. Deshalb ist es zweckmäßig, daß die nationalen Regulierungsbehörden diesbezügliche Vorschriften erlassen und die Kommission davon in Kenntnis setzen.

(31) Angesichts der Änderungen ist es sinnvoll, den für das mögliche Auslaufen der Richtlinie 97/67/EG genannten Termin auf den 31. Dezember 2006 zu verschieben.

(32) Die Richtlinie 97/67/EG sollte entsprechend geändert werden.

(33) Diese Richtlinie läßt die im Vertrag festgelegten Wettbewerbsregeln und die Dienstleistungsfreiheit unberührt, wie sie insbesondere in der Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf dem Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste[9] ausgeführt sind -

---

[9] ABl. C 39 vom 6.2.1998, S. 2.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 97/67/EG wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 2 wird folgende Nummer angefügt:

"20. Spezielle Dienste sind sich klar von den Universaldiensten unterscheidende Dienste, die besondere Kundennachfragen befriedigen, und welche zusätzliche und höherwertige Leistungsmerkmale anbieten, die nicht von dem Standardpostdienst angeboten werden. Zusätzliche und höherwertige Leistungsmerkmale sind zum Beispiel: Zustellung nach Vereinbarung; Möglichkeit der Berücksichtigung von Änderungen des Bestimmungsortes oder des Empfängers während der Auftragsausführung oder bei erfolglosem Zustellversuch; Sendungsüberwachung; garantierte Zustellzeit; mehr als ein Zustellversuch; Zustellung gemäß der vom Kunden gewünschten Priorität und Reihenfolge.

Die Abholung beim Absender als solches ohne weitere Leistungsmerkmale stellt keinen speziellen Dienst dar.

Die elektronische Übermittlung zum und/oder vom Betreiber, Sortierung, Druck und/oder Vorbereitung der Postsendungen stellen keine zusätzlichen Leistungsmerkmale im Sinne von Unterabsatz 1 dar.

Expressdienste sind spezielle Dienste, die neben einer schnelleren und zuverlässigeren Einsammlung, Transport und Zustellung von Postsendungen durch das Vorliegen von einigen oder allen der folgenden zusätzlichen Leistungsmerkmalen gekennzeichnet sind: Abholung beim Absender; Zustellung an den Empfänger oder seinen Bevollmächtigten; Sendungsverfolgung; garantierter Zustelltag; Möglichkeit die Zustellanschrift während der Auftragsausführung zu ändern; Auslieferungsnachweis; individuelle Behandlung des Kunden und eine Reihe von Diensten entsprechend den Bedürfnissen.

2. Artikel 7 erhält folgende Fassung

"Artikel 7

1. Soweit es für die Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat bestimmte Standardbriefdienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren. Diese Dienste beschränken sich auf die Abholung, das Sortieren, den Transport und die Zustellung von Inlandsbriefsendungen und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen innerhalb der nachfolgend beiden genannten Preis- und Gewichtsgrenzen. Die Gewichtsgrenze beträgt 50 Gramm. Diese Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Zweieinhalbfachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie entspricht.

Bei den kostenlosen Postdienstleistungen für Blinde und Sehbehinderte können Ausnahmen bezüglich Gewichts- und Preisbeschränkungen gestattet werden.

Soweit es für die Sicherung des Universaldienstes notwendig ist, kann Direktwerbung innerhalb der in Unterabsatz 1 genannten Preis- und Gewichtsgrenze reserviert werden.

2. Abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen, Dokumentenaustausch und spezielle Dienste (einschließlich Expressdienste) können nicht reserviert werden.

Für die speziellen Dienste ist es nicht ausreichend, Post elektronisch lediglich zu einer entfernten Druckeinrichtung zu senden, um so das Monopol für eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen zu umgehen.

3. Als weiteren Schritt im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste beschließen das Europäische Parlament und der Rat bis 31. Dezember 2005 über eine weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste ab 1. Januar 2007.

Hierzu legt die Kommission bis 31. Dezember 2004 einen Vorschlag vor, der auf eine Überprüfung des Sektors folgt, bei der die Notwendigkeit zur Sicherstellung eines angemessenen Universaldienstes in einem vom Wettbewerb geprägten Marktumfeld im Vordergrund steht.

Die Mitgliedstaaten liefern der Kommission auf ihr Ersuchen alle Informationen, die für die Durchführung dieser Überprüfung erforderlich sind."

3. In Artikel 9 wird folgender Absatz angefügt:

"6. Wenn Anbieter von Universaldienstleistungen Sondertarife anwenden, beispielsweise für Dienste für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer von Postsendungen verschiedener Kunden, so gelten die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung sowohl für die Tarife als auch für die entsprechenden Bedingungen. Die Tarife tragen den im Vergleich zu dem allumfassenden Standarddienst, einschließlich Einsammeln, Transport, Sortierung und Zustellung einzelner Sendungen eingesparten Kosten Rechnung und sie gelten, ebenso wie die entsprechenden Bedingungen, sowohl im Verhältnis zwischen verschiedenen Dritten als auch im Verhältnis zwischen Dritten und Universaldiensteanbietern, die gleichwertige Dienste anbieten.

Alle derartigen Tarife werden auch privaten Kunden gewährt, die Post unter vergleichbaren Bedingungen einliefern."

4. Artikel 12 wird folgender Gedankenstrich angefügt:

"- Quersubventionierung von Universaldiensten, die nicht in den reservierten Bereich fallen, mit Einnahmen aus Diensten im reservierten Bereich sind nicht zulässig, ausgenommen in den Fällen, in denen dies unverzichtbar ist, um spezifische Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen, die in dem dem Wettbewerb unterliegenden Bereich erbracht werden müssen; die nationalen Regulierungsbehörden erlassen diesbezügliche Vorschriften und setzen die Kommission von diesen Maßnahmen in Kenntnis."

5. In Artikel 19 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß dieses Prinzip auch auf Postdienstleistungen Anwendung findet, die nicht zum Universaldienst gehören."

6. In Artikel 27 wird das Datum "31. Dezember 2004" durch das Datum "30. Juni 2006" ersetzt.

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am 31. Dezember 2002 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei Erlaß dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

Die Richtlinie tritt am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.*

Artikel 4

Die Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Die Präsidentin

Im Namen des Rates
Der Präsident

FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67 EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft.

2. HAUSHALTSLINIE(N)

Keine, nur Verwaltungsausgaben.

3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 47 Absatz 2, 55 und 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung.

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

4.1 Allgemeines Ziel der Maßnahme

Artikel 7 der Postrichtlinie 97/67 EG, die am 15. Dezember 1997 von Rat, Parlament und Kommission angenommen wurde, enthielt einen Zeitplan für die weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Marktes für Postdienste ab 1. Januar 2003, insbesondere im Hinblick auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Post und der Direktwerbung, sowie die weitere Überprüfung der Preis- und Gewichtsgrenzen.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs nannte auf seiner Tagung im März dieses Jahres in Lissabon im Hinblick auf die Postdienste zwei Ziele und forderte die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen Befugnissen zu Maßnahmen auf. Diese Ziele waren zum einen "bis Ende des Jahres 2000 (...) eine Strategie für die Beseitigung der Hemmnisse im Dienstleistungsbereich festzulegen" (einschließlich der Postdienste), zum anderen, "die Liberalisierung in Bereichen wie ... Postdienste ... zu beschleunigen. Angestrebt wird, in diesen Bereichen einen voll funktionsfähigen Binnenmarkt zu verwirklichen ...".

Die Marktentwicklung der letzten Monate und Jahre hat deutlich gemacht, daß eine Entscheidung über die weitere Liberalisierung dringend erforderlich ist, da die Anbieter von Universaldienstleistungen durch Akquisitionen und Allianzen auf wettbewerbsorientierte Märkte vorgedrungen sind, was bei den Marktteilnehmern wiederum ernste Bedenken in bezug auf die Aufrechterhaltung von Monopolen ausgelöst hat. Darüber hinaus durchlaufen die Anbieter von Universaldienstleistungen derzeit einen Modernisierungsprozeß, der durch wettbewerbsfördernde Maßnahmen gestützt werden muß.

Eine deutliche Liberalisierung ist erforderlich, wenn ein weiterer Schritt in Richtung Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste getan werden soll, wie dies in den bereits erwähnten Schlußfolgerungen des Gipfels von Lissabon gefordert wurde. Mit der Öffnung für den Wettbewerb sollen für die Postkunden in der Union Dienstniveau, -qualität und -tarife

verbessert werden; gleichzeitig soll der Universaldienst aufrechterhalten werden, ohne dabei das finanzielle Gleichgewicht der Anbieter von Universaldiensten zu gefährden.

Der Richtlinienentwurf sieht einen zweistufigen Ansatz vor. Der erste Schritt, der bis zum 1. Januar 2003 umgesetzt werden soll, sieht einen reservierbaren Bereich vor mit einer Preis- bzw. Gewichtsgrenze von 50 Gramm bzw. dem Zweieinhalbfachen des Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse für alle normalen Briefsendungen außer a) abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen und b) Expressdienste; die letztgenannten Bereiche sollen vollständig liberalisiert werden. Dadurch würden durchschnittlich 20 % der Einnahmen der Universaldienstanbieter im liberalisierten Bereich erzielt, 50 % hingegen im reservierbaren Bereich verbleiben (gegenüber derzeit 70 %).

Als zweiter Schritt ist in dem Vorschlag vorgesehen, daß Parlament und Rat im Jahre 2005 über den nächsten Schritt entscheiden müssen; die Kommission muß 2004 entsprechende Vorschläge vorlegen. Vorausgehen soll eine Überprüfung des Sektors, deren Schwerpunkt auf der Aufrechterhaltung des Universaldienstes in einem wettbewerbsorientierten Umfeld liegen wird.

Darüber hinaus sieht der Vorschlag eine Reihe flankierender Maßnahmen vor, mit denen auf die Entwicklung des Marktes und des Wettbewerbs seit Verabschiedung der letzten Richtlinie reagiert werden soll. Solche Maßnahmen werden als Voraussetzung für eine wirksame und gerechte Liberalisierung im Jahre 2003 erachtet. Sie betreffen die Definition der speziellen Dienste, die sich von den normalen Dienstleistungen unterscheiden und besondere Kundenbedürfnisse befriedigen (z. B. Expressdienste) und *die grundsätzlich nicht in den reservierten Bereich fallen*; die Überwachung jeglicher Ausgleichsfonds, die den Vorschriften über staatliche Beihilfen entsprechen müssen, um sicherzustellen, daß diese Fonds in einem realistischen Verhältnis zu den Kosten für die Gewährleistung des Universaldienstes stehen; die nichtdiskriminierende Anwendung von Sondertarifen, die auch für alle Dienste der Anbieter von Universaldienstleistungen gelten; ferner die Aufrechterhaltung strenger Vorschriften hinsichtlich der Quersubventionierung.

Der Vorschlag würde es ermöglichen, daß die gesamte (geänderte) Postrichtlinie über den 31. Dezember 2004 hinaus (zu diesem Termin würde die Richtlinie auslaufen, falls keine Entscheidung gemäß Artikel 7 Absatz gefällt wird) bis zum 31. Dezember 2006 gilt, sofern bis zu diesem Termin kein weiterer Vorschlag angenommen wird.

Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie wird ein offenerer und besser angepaßter Postsektor entstehen, der die Bedürfnisse aller Nutzer besser berücksichtigen, die Union wirtschaftlich stärken und gleichzeitig sicherstellen wird, daß wesentliche soziale Ziele gewahrt bleiben, in erster Linie die Bereitstellung eines Universaldienstes.

4.2 Dauer der Maßnahme und Bestimmungen über eventuelle Verlängerungen

1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2006

5. EINSTUFUNG DER AUSGABEN / EINNAHMEN

6. ART DER AUSGABEN / EINNAHMEN

7. FINANZIELLE BELASTUNG (TEIL B)

Keine

8. BETRUGSBEKÄMPFUNGSVORKEHRUNGEN

9. KOSTENWIRKSAMKEITSANALYSE

9.1 Quantifizierbare Einzelziele; Zielgruppen

Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, das Funktionieren des Binnenmarktes für Postdienste in der Gemeinschaft zu erleichtern. Die Marktöffnung dürfte zu einer Zunahme von Postverkehr und Einnahmen, zu einer weiteren Verbesserung der Dienstqualität, zu Innovationen und zur Bereitstellung von stärker kundenorientierten Diensten führen. Diese Entwicklung wird dem Postsektor helfen, die Herausforderungen der neuen Technologien zu meistern, und es den wichtigsten Marktteilnehmern ermöglichen, die Chancen zu nutzen, die durch den elektronischen Geschäftsverkehr und europaweite Wirtschaftstätigkeiten entstehen, wovon insbesondere Großkunden wie Finanzinstitute, öffentliche Versorgungsunternehmen und Versandhandelsunternehmen betroffen sind.

9.2 Begründung der Maßnahme

Die Richtlinie trägt der Tatsache Rechnung, daß Postdienste eine sehr wichtige soziale, regionale und beschäftigungsrelevante Dimension aufweisen. Daher führt die Richtlinie den "schrittweisen und kontrollierten" Liberalisierungsansatz fort und konzentriert sich auf Marktsegmente, die sich sehr stark entwickeln oder bereits in gewissem Maße liberalisiert sind, so daß der Verlust eines Marktanteils seitens der Universaldienstanbieter dadurch ausgeglichen werden kann, daß der Markt insgesamt wächst. Die Richtlinie ebnet weiteren Fortschritten bei der Verwirklichung des Binnenmarktes den Weg, schreibt aber nicht fest, wie die nächste Stufe aussehen soll. Dank des pragmatischen Ansatzes kann diese Stufe im Jahre 2003 bewertet werden, bevor 2004 neue Vorschläge erarbeitet werden. Der vorgeschlagenen Richtlinie zufolge bleibt der Ausschuß zur Unterstützung der Kommission bestehen, dessen Stellungnahme zwingend eingeholt werden muß (Artikel 21).

9.3 Follow-up und Bewertung der Maßnahme

Nach Artikel 7 des Richtlinienvorschlags zur weiteren Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft muß die Kommission bis Ende 2004 nach einer Überprüfung des Sektors, bei der die Aufrechterhaltung des Universaldienstes in einem wettbewerbsorientierten Umfeld im Vordergrund steht, weitere Vorschläge unterbreiten. Sie muß dem Europäischen Parlament und dem Rat vor Ende 2004 Bericht erstatten.

10. VERWALTUNGSAUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die Bereitstellung der erforderlichen Verwaltungsmittel erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Beschlusses der Kommission über die Zuteilung der Ressourcen unter Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde bewilligten zusätzlichen Planstellen und Haushaltsmittel.

10.1 Auswirkung auf den Personalbestand

Art der Stellen		Für die Durchführung der Maßnahme erforderliches Personal		davon		Dauer
		Dauer-Planstellen	Planstellen auf Zeit	Personal der GD bzw. des Dienstes	Zusätzliches Personal	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A B C END*	1 0,5 2		1 0,5 2		1.1.2001 - 31.12.2006
Sonstige Humanressourcen						
Insgesamt		3,5		3,5		

* END = experts nationaux détachés (abgeordnete nationale Sachverständige)

10.2 Gesamtkosten für zusätzliches Personal

3,5 x 108 000 Euro (Einheitskosten) x 6 Jahre; Titel A1, A2, A4, A5 und A7.

10.3 Sonstige Mehrausgaben für Verwaltung und Dienstbetrieb

(in 1 000 Euro)

Haushaltslinie (mit Bezeichnung)	Betrag	Berechnung
A0 – 7031, Sitzungen Ausschüsse, deren Konsultierung obligatorisch ist	19 500	Maximal zwei Sitzungen/Jahr 15 Mitgliedstaaten * 650 Euro *2 =19 500
Insgesamt	19 500	

Die in dieser Tabelle unter A-07 genannten Ausgaben werden durch Mittel aus dem Gesamthaushalt der GD MARKT gedeckt.

(in 1000 EURO)

Haushaltslinie (mit Bezeichnung)	Betrag		Berechnung
	2005	2006	
A0 – 701 Ausgaben für Dienstreisen	9 750	9 750	Eintägiger Besuch in den 15 Hauptstädten = 650 Euro * 15 Hauptstädte = 9 750 Euro pro Jahr. In der vorgeschlagenen Richtlinie geht es um Fragen, die in den einzelnen Ländern von mehreren Ministerien behandelt werden. Pro Jahr ist mindestens eine bilaterale Sitzung mit den betreffenden Ministerien in der jeweiligen Hauptstadt vorgesehen.
Insgesamt	9 750	9 750	

FOLGENABSCHÄTZUNGSBOGEN

AUSWIRKUNGEN DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS AUF DIE UNTERNEHMEN

unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS:

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

DOKUMENTENNUMMER: 99004

DER VORGESCHLAGENE RECHTSAKT

1. Warum ist ein Rechtsakt der Gemeinschaft notwendig?

Durch den Vorschlag wird die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarkts der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (die "Postrichtlinie") geändert, wie dies in Artikel 7 dieser Richtlinie verlangt wird. Damit sollen ein Zeitplan und Mindestvoraussetzungen für die nächste Stufe, d. h. eine weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung, im Jahre 2007 festgelegt werden.

Eine Koordinierung der Marktöffnung auf Gemeinschaftsebene ist notwendig, um den Binnenmarkt für Postdienste in der Gemeinschaft zu vollenden, um den Unternehmen, für die postalische Tätigkeiten häufig sehr wichtig sind, (vor allem beim grenzüberschreitenden Handel mit ihren Waren und Dienstleistungen) gemeinschaftsweit unter gleichen Bedingungen Zugang zu Postdiensten von hoher Qualität zu verschaffen, um die Chancengleichheit der Postbetreiber in der Gemeinschaft zu gewährleisten und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, indem allen Bürgern, wo auch immer sie leben, die postalische Grundversorgung unter gleichen Bedingungen garantiert wird.

AUSWIRKUNG AUF DIE UNTERNEHMEN

2. Wer wird durch den vorgeschlagenen Rechtsakt betroffen sein?

Sämtliche Nutzer, insbesondere die Unternehmen, werden von den in dem Vorschlag vorgesehenen Liberalisierungsmaßnahmen insofern betroffen sein, als sie von einem breiteren Angebot an wettbewerbsfähigen Diensten profitieren können, das von einer größeren Zahl von Betreibern bereitgestellt wird.

Die vorgeschlagene Marktliberalisierung wird den bestehenden wie den neuen Postunternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, mehr Möglichkeiten eröffnen, ihr Dienstleistungsangebot auszubauen oder sich neue

Marktsegmente zu erschließen. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen werden vielleicht in der Lage sein, Dienste auf lokaler oder regionaler Ebene bereitzustellen.

Die Anbieter von Universaldienstleistungen, die derzeit noch von der Möglichkeit zur Reservierung bestimmter Bereiche profitieren, die nach den Vorschlägen nun liberalisiert werden sollen, werden Organisations- und Unternehmensstrategien für ein Operieren in einem wettbewerbsorientierten Markt erarbeiten müssen; darauf bereiten sie sich in Wirklichkeit aber schon seit vielen Jahren vor.

3. **Was werden die Unternehmen zu tun haben, um dem Rechtsakt nachzukommen?**

Die Postbetreiber werden sich an die verschärften Wettbewerbsbedingungen anpassen müssen, die infolge der durch die neue Richtlinie bewirkten Marktöffnung geschaffen werden. Die Postrichtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten bereits, Genehmigungsverfahren für Postbetreiber vorzusehen, und diese Verfahren dürften auch Tätigkeiten in den Marktsegmenten betreffen, die durch die neue Richtlinie liberalisiert werden sollen. Unter bestimmten Bedingungen können auch Zahlungen in einen Ausgleichsfonds vorgesehen werden. Dieser dient dazu, die Bereitstellung eines Universaldienstes zu garantieren, wenn der reservierte Bereich offenbar hierfür nicht ausreicht.

4. **Welche wirtschaftlichen Folgen wird der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich haben?**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Marktliberalisierung dürften das Angebot und die Nachfrage bei Postdienstleistungen verbessern, den Unternehmen ein Vordringen in die Postmärkte erleichtern und einen Anreiz zur Planung künftiger Investitionen schaffen. Außerdem werden sie dazu beitragen, daß die Grundversorgung auf Dauer gewährleistet wird, da die vorgesehene Marktliberalisierung voraussichtlich ein Wachstum in dem Sektor bewirken wird. Des weiteren werden die Maßnahmen helfen, das Beschäftigungsniveau in dem Sektor aufrechtzuerhalten, denn die herkömmlichen Postdienste, die sich den Herausforderungen der neuen Technologien stellen müssen, werden gestärkt.

Den Nutzern der Postdienste, einschließlich den kleineren und mittleren Unternehmen, werden mehr Dienstqualität, niedrigere Tarife und stärker kundenorientierte Postdienste geboten.

5. **Enthält der vorgeschlagene Rechtsakt Bestimmungen, die der besonderen Lage kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen (etwa reduzierte oder andersartige Anforderungen usw.)?**

Da die vorgeschlagenen Maßnahmen den KMU zugute kommen, indem sie ihnen die Möglichkeit bieten, weiter in den Postmarkt vorzudringen, sind keine besonderen Bestimmungen nötig. Ein weiterer Vorteil für KMU besteht darin, daß „Neueinsteiger" sich verstärkt auf die Befriedigung ihrer speziellen Bedürfnisse konzentrieren werden.

Anhörung

6. Der Vorschlag geht zurück auf das in der Postrichtlinie enthaltene Mandat, das das Ergebnis einer umfassenden Sondierung war. Die Vorarbeiten bestanden im wesentlichen in einer Reihe von Studien, in deren Rahmen die aktuelle Lage und die potentiellen Auswirkungen einer Marktöffnung untersucht wurden. Die betroffenen Kreise sind umfassend befragt worden.

Überwachung und Überprüfung

7. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Marktliberalisierung werden Teil des Rechtsrahmens sein, der durch die Postrichtlinie geschaffen wurde. Er wird von der Kommission fortlaufend überprüft, und jede zusätzliche Maßnahme, die sich durch die Annahme und Umsetzung des vorliegenden Vorschlags als notwendig erweisen könnte, ist gegebenenfalls Gegenstand eines weiteren Vorschlags der Kommission.

Kontaktperson

8. Weitere Auskünfte erteilt: Fernando Toledano, DG MARKT, Referat D 3, Tel: 296.81.77.

Bundesrat Drucksache **509/00** (Beschluss)

10.11.00

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

KOM(2000) 319 endg.; Ratsdok. 10544/00

Der Bundesrat hat in seiner 756. Sitzung am 10. November 2000 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Bundesrat erkennt an, dass die Ausgangssituation auf den einzelnen Postmärkten in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich ist und der Zeitrahmen für eine vollständige Liberalisierung von der Kommission daher weit gesteckt wird.

Ungeachtet dessen bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich auch weiterhin mit Nachdruck für weitere Liberalisierungsmaßnahmen auf den Postmärkten innerhalb der Europäischen Union einzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Festlegung eines Endtermins, zu dem die ausschließlichen Rechte im Postbereich aufgehoben sein müssen.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820340, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946