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

(2000/C 337 E/36)

(Text von Bedeutung für den EWR)

KOM(2000) 319 endg. — 2000/0139(COD)

(Von der Kommission vorgelegt am 14. Juli 2000)

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,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In seiner Entschließung vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft [1] 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 [2] 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, 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 [3] sowie in seiner Entschließung vom 18. Februar 2000 ebenfalls zu den europäischen Postdiensten [4] 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.

---

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

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

[3] ABl. C 104 vom 14.4.1999, S. 134.

[4] B5-0116/2000, noch nicht veröffentlicht.

(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, 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, 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 wird 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 Mitgliedstaaten 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 [1] ausgeführt sind —

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.

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

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.