EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.11.2021
COM(2021) 674 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG)

I. EINLEITUNG

Der Postsektor der EU (Brief- und Paketpost) ist eine Grundvoraussetzung für die Wirtschaft und den Handel; er unterstützt auch andere Sektoren und trägt zum Wachstum und zur Stabilität der EU-Wirtschaft bei. Unternehmen aller Größenordnungen nutzen Postdienste, um ihre Geschäftstätigkeit aufzubauen, Waren zu liefern und Zahlungen zu empfangen. Alle Regierungs- und Verwaltungsebenen sind auf Postdienste angewiesen, um mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Benachteiligte Nutzer sowie Bürgerinnen und Bürger in abgelegenen ländlichen Gebieten benötigen Postdienste, um in einer zunehmend digitalisierten Wirtschaftswelt vernetzt zu bleiben. Der Sektor der Postdienste spielt somit eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung des Rechts auf Kommunikation und bei der Förderung des territorialen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts. Als während der COVID-19-Pandemie viele EU-Bürgerinnen und -Bürger von Ausgangssperren betroffen waren, haben sich Postdienste als wichtiger denn je erwiesen. Sie erbrachten erschwingliche und hochwertige Postdienstleistungen, lieferten Medizinprodukte und stellten weitere wichtige Dienste für die Bevölkerung bereit, beispielsweise Finanzdienstleistungen.

Der Rechtsrahmen für Postdienste besteht seit über zwanzig Jahren. 1997 trat die Richtlinie 97/67/EG[1] (im Folgenden „Richtlinie über Postdienste“) in Kraft. Ihr Ziel bestand darin, die Harmonisierung der nationalen Universaldienstverpflichtungen sicherzustellen und gleichzeitig im Postdienstesektor schrittweise Wettbewerb einzuführen, insbesondere in Bezug auf Briefpostdienste, die traditionell für etablierte nationale Postdiensteanbieter reserviert waren. 2002 wurde die Richtlinie geändert, um eine weitere Liberalisierung des Marktes zu ermöglichen, und 2008, um die vollständige Öffnung des Marktes zu vollenden. Mit Ausnahme dieser beiden Änderungen und der 2018 erlassenen Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste[2], die mehr Transparenz und eine bessere Regulierungsaufsicht in Bezug auf Paketzustelldienste ermöglichen sollte, ist der Rechtsrahmen für Postdienste auf EU-Ebene seit 1997 unverändert geblieben. Allerdings haben sich in diesem Zeitraum die Märkte für Postdienste erheblich verändert, was vor allem auf technologische Innovationen, die Digitalisierung und den elektronischen Handel zurückzuführen ist. Briefsendungen wurden zunehmend durch elektronische Kommunikation ersetzt, insbesondere im Zusammenhang mit elektronischen

[1] 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, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG und die Richtlinie 2008/6/EG (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14).

[2] Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (ABl. L 112 vom 2.5.2018, S. 19).

Behördendiensten. Darüber hinaus haben zahlreiche traditionelle Massenversender (z. B. Banken, Versorgungsunternehmen) nach der Finanzkrise auf elektronische Kommunikationslösungen umgestellt. Gleichzeitig hat der elektronische Handel zu einer erheblichen Zunahme der Paketzustelldienste geführt. Diese Veränderungen, die vor allem während der COVID-19-Pandemie immer augenfälliger wurden, haben sich sowohl auf die Nachfrage als auch auf das Angebot in allen Mitgliedstaaten ausgewirkt, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

Angesichts der grundlegenden Veränderungen des Marktumfelds hat die Kommission eine Ex-post-Bewertung durchgeführt, um zu beurteilen, ob die Richtlinie über Postdienste ihre Ziele erreicht hat, ihren Zweck nach wie vor erfüllt und dem derzeitigen und künftigen Bedarf der Postnutzer und -betreiber entspricht.

Der vorliegende Bericht, der gemäß Artikel 23 der Richtlinie über Postdienste erstellt wurde, stellt die wichtigsten Ergebnisse dieser Bewertung vor. Er stützt sich auf Informationen aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung der Richtlinie über Postdienste (im Folgenden „Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen“)[3], die in Verbindung mit diesem Bericht zu lesen ist, sowie auf die öffentliche Konsultation der Kommission zur Bewertung der Richtlinie.

Die wichtigste Erkenntnis des Berichts besteht darin, dass die Aufrechterhaltung einer gewissen Form des Universalpostdienstes für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger gerechtfertigt ist, wobei ein angemessener Grad an Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer einschlägigen Politik auf nationaler Ebene gegeben sein sollte. Zugleich wurden bei der Bewertung anhand der verfügbaren Daten[4] Probleme erkannt, die in der aktuell geltenden Richtlinie über Postdienste nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder zu denen die Richtlinie nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht hat: i) Der Nutzen von Universalpostdiensten für die Gesellschaft hat abgenommen, während ihre Erbringung immer teurer geworden ist; ii) die Vollendung des Binnenmarktes und die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs im Briefpostsegment haben nicht im geplanten Umfang stattgefunden; iii) Normen werden nur unzureichend angewandt; dies mindert die Rechtssicherheit und kann zu Interoperabilitätsproblemen führen. Auch wenn der Schwerpunkt der Regulierungsmaßnahmen traditionell auf Briefpostdiensten lag, haben die

[3] Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Evaluation of directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC* (Bewertung der Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG).

[4] Zu den Konsultationen der Kommission und anderen Erhebungen ging nur eine begrenzte Anzahl von Antworten ein. Dies war insbesondere bei der öffentlichen Konsultation der Fall. Der Quantifizierungsgrad in der Analyse ist daher durch die mangelnde Verfügbarkeit einschlägiger Daten auf EU-Ebene begrenzt. Dies wirkt sich insbesondere bei der Frage nach der Effizienz und der Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen den Marktentwicklungen und der Richtlinie aus. Darüber hinaus wird dadurch die Robustheit einiger der in der Analyse gezogenen Schlussfolgerungen beeinträchtigt, insbesondere was die Bedürfnisse und die Zufriedenheit der Nutzer betrifft, für die die Daten im Wesentlichen auf nationalen Erhebungen beruhen, auf EU-Ebene jedoch mitunter nur in sehr begrenztem Umfang vorliegen.

Digitalisierung der Gesellschaft und das Wachstum des elektronischen Handels dazu geführt, dass Marktteilnehmer und politische Entscheidungsträger ihre Aufmerksamkeit zunehmend auf Paketzustelldienste gerichtet haben. In diesem Zusammenhang verdienen die großen Preisunterschiede zwischen den Tarifen für inländische und für grenzüberschreitende Paketzustellungen besondere Aufmerksamkeit, da sie das Funktionieren des Binnenmarktes und die Inanspruchnahme des grenzüberschreitenden elektronischen Handels beeinträchtigen können.

II. MARKTENTWICKLUNGEN: FUNDAMENTALER WANDEL DURCH DIGITALISIERUNG UND TECHNOLOGISCHE INNOVATION

Digitalisierung und technologische Entwicklungen haben die Bedürfnisse von Verbrauchern und Unternehmen verändert und zur Entstehung neuer Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle geführt. Das gilt auch für den Postsektor. Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 ist die Zahl der Briefsendungen stark zurückgegangen, da die elektronische Substitution traditioneller Postdienste immer schneller voranschreitet und Regierungen, Unternehmen und Verbraucher in vielen Bereichen zunehmend elektronische Verfahren einsetzen. Während der COVID-19-Pandemie verzeichneten fünf große Universaldiensteanbieter in der EU[5] einen Rückgang der Briefsendungen in einem Bereich von 10 % (Niederlande) bis 18 % (Frankreich).

Im Gegensatz dazu war bei den Paketzustelldiensten wegen der drastischen Zunahme des elektronischen Handels ein beschleunigtes Wachstum zu verzeichnen. Vor der COVID-19-Pandemie wurde prognostiziert, dass sich die Zahl der weltweiten Online-Verkäufe zwischen 2019 und 2024 etwa verdoppeln würde. Aktuelle Entwicklungen deuten aber darauf hin, dass sich dieser Zeitraum durch die Pandemie verkürzen wird. Im Jahr 2020 stieg die Zahl der von Universaldiensteanbietern zugestellten Pakete in einer Größenordnung zwischen 14 % in Dänemark und Schweden und 42 % in Italien bzw. 49 % in Belgien. Weltweit operierende große Expressdienstleister verzeichneten bei den Paketsendungen Zuwachsraten von bis zu 23 %.

Voraussichtlich werden sich diese beiden stark gegensätzlichen Trends bei Brief- und Paketpost in den kommenden Jahren fortsetzen und verstärken. Sollte dies der Fall sein, würde das EU-Briefpostsegment bis 2025 im Vergleich zu 2016 mehr als 12 % der Einnahmen und 32 % an Umfang verlieren. Die Einnahmen im EU-Paketsegment würden sich dagegen mehr als verdoppeln[6].

Da das Geschäftsmodell im Postsektor auf Skaleneffekte angewiesen ist, führt der Rückgang des Briefpostaufkommens (-4,9 % im Jahresdurchschnitt seit 2008) zu einem Anstieg der Zustellungskosten pro Sendung. Um Kostensteigerungen auszugleichen, haben viele Postbetreiber in der gesamten EU ihre Geschäftsmodelle neu gestaltet. Universaldiensteanbieter mit ihren etablierten Netzen und ihrer hohen Fixkostenstruktur haben nach Möglichkeiten gesucht, die

[5] Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, die Niederlande und Schweden. PostNord ist in Dänemark und Schweden tätig.

[6] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Evaluation of directive 97/67/EC*, S. 15.

Effizienz zu steigern, kundenorientierte Lösungen zu verbessern, ihre Dienste zu diversifizieren und neue Wachstumsmärkte zu erschließen. Die Zunahme des elektronischen Handels hat ihnen ein Wachstum im Paketversand ermöglicht, und so stehen inzwischen viele Universaldiensteanbieter in einem heftigen Konkurrenzkampf mit anderen Betreibern von Paketzustelldiensten. Von wenigen Ausnahmen [7] abgesehen ist der Marktanteil der Universaldiensteanbieter im Paketsegment jedoch nach wie vor relativ gering im Vergleich zur Briefpost, wo Universaldiensteanbieter schon immer sehr große Marktanteile hatten (und weiterhin haben) oder sogar nach wie vor der einzige relevante Marktteilnehmer sind.

Universaldiensteanbieter hielten ihre Rentabilität aufrecht, indem sie Ausgaben (vor allem Lohnkosten) kürzten, die Produktivität durch technologische Innovationen (z. B. automatisierte Sortiersysteme) steigerten, sich auf ein Basisangebot von Produkten und Diensten konzentrierten und/oder Preise erhöhten. Die nominalen Preise für Inlandsbriefsendungen im Rahmen des Universaldienstes sind seit 2008 konstant gestiegen. Der Preis für das am häufigsten nachgefragte Briefprodukt, einen Inlandsbrief von 20 Gramm als Einzelsendung, ist jedes Jahr um nominal 7 % gestiegen. Auch bei den Paketzustellungen, die zum Universaldienst gehörten, kam es in diesem Zeitraum zu einem moderaten Preisanstieg – trotz der Zunahme an Sendungen. Zwischen 2014 und 2019 erhöhten sich die Inlandspreise für ein Standardpaket von zwei Kilogramm Gewicht um durchschnittlich 1 % jährlich, und der Nominalpreis für die billigste bzw. teuerste internationale Sendung stieg um 2,6 % bzw. 0,3 %.

Der Sektor gehört zu den größten inländischen Arbeitgebern und bot 2018 EU-weit Arbeitsplätze für rund 1,5 Millionen Menschen.[8] Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor hat die Flexibilisierung der Beschäftigung zugenommen, einschließlich des Outsourcings, das inzwischen von den meisten Universaldiensteanbietern genutzt wird.

Auch wenn es schwierig ist, den unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen den Marktentwicklungen und der Richtlinie über Postdienste zu erkennen, muss man sich den Kontext vergegenwärtigen, in dem dieser Rechtsrahmen erlassen wurde, und die folgenden Ergebnisse der Bewertung der Kommission unter dem Blickwinkel veränderter Nutzerbedürfnisse betrachten.

III. VERGANGENHEIT UND GEGENWART: ERGEBNISSE DER BEWERTUNG DER RICHTLINIE ÜBER POSTDIENSTE

Mit der Richtlinie über Postdienste werden drei Hauptziele verfolgt: 1) die Gewährleistung der Bereitstellung eines erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Universalpostdienstes für alle Nutzer, 2) die Schaffung eines gut funktionierenden und wettbewerbsfähigen Binnenmarktes für Postdienste und 3) die Festlegung von Harmonisierungsgrundsätzen für die Regulierung von

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Evaluation of directive 97/67/EC*, S. 15 und 134.
[8] Eurostat (2021), Detaillierte jährliche Unternehmensstatistik für Dienstleistungen, zitiert nach der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen *Evaluation of directive 97/67/EC*, S. 1.

Postdiensten. Die Ergebnisse der Bewertung lassen sich nach diesen Zielen gruppiert zusammenfassen.

1. **Ergebnisse bezüglich der Bereitstellung eines erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Universalpostdienstes für alle Nutzer**

Obwohl sich das Marktumfeld geändert hat, hat die Richtlinie über Postdienste weitgehend erfolgreich dafür gesorgt, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen überall in der EU grundlegende Postdienste in Anspruch nehmen konnten. Es ist offensichtlich, dass die Universaldienstverpflichtung ein grundlegendes Mittel der Kommunikation und der wirtschaftlichen Teilhabe in der gesamten EU geschützt hat. Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in der EU, insbesondere in abgelegenen oder ländlichen Regionen, ist nach wie vor auf Verbindungen durch Universalpostdienste angewiesen, und dies wird voraussichtlich auch in den nächsten fünf bis zehn Jahren so bleiben. Zahlreiche Unternehmen und staatliche Einrichtungen nutzen Briefpost für ihre Kommunikation. Da die Abdeckung durch das Internet in der EU bisher weder vollständig noch einheitlich ist, sind manche Bürgerinnen und Bürger nach wie vor vollständig auf Briefpost angewiesen. Anlässlich der Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass Postdienste eine entscheidende Rolle dabei gespielt haben, sicherzustellen, dass Briefe und Pakete im ganzen Land in Privathaushalten und Unternehmen angekommen sind.

Die Aufrechterhaltung eines Mindestniveaus an erschwinglichen postalischen Universaldiensten für Briefsendungen ist daher nach wie vor gerechtfertigt. Bestimmte Teile der Richtlinie über Postdienste sind jedoch weniger gut an die Veränderungen des Marktumfelds und der Nutzerbedürfnisse angepasst, sodass manche Kosten im Zusammenhang mit der Erbringung des Universaldienstes steigen, während der allgemeine Nutzen für die Gesellschaft abnimmt und Anpassungen angebracht sein können. Diese Schlussfolgerung wird von den Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation der Kommission mehrheitlich unterstützt.

Angesichts gestiegener Kosten für die Erbringung des Universaldienstes haben die Mitgliedstaaten den Universaldienst angepasst

Die Bedürfnisse von Postnutzern und Unternehmen haben sich aufgrund der Marktentwicklungen verändert, und die sinkende Nachfrage im Briefpostsegment hat zu steigenden Kosten für die Erbringung des Universaldienstes geführt. Um diesen Phänomenen zu begegnen und kostengünstigere Betriebsmöglichkeiten zu finden, haben elf Mitgliedstaaten eine nach der Richtlinie über Postdienste zulässige Ausnahmeregelung in Anspruch genommen, um die Leistungsmerkmale und den Umfang der Universaldienstverpflichtung zu begrenzen. Zum Teil wurde die Mindesthäufigkeit der Postzustellung verringert. Manche Mitgliedstaaten haben auch die entsprechenden Briefpost- und Paketprodukte und -dienstleistungen, die unter den Universaldienst fallen, begrenzt. Besonders häufig haben Mitgliedstaaten Nachtschichten reduziert und Postsendungen auf dem Landweg anstatt per Flugzeug transportiert, was wiederum zu einer

Verschlechterung der Dienstequalität geführt hat (längere Laufzeiten). Die Vorteile der Anforderungen an die Dienstequalität sind daher ebenfalls zurückgegangen. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass die in der Richtlinie enthaltenen Mindestanforderungen an den Umfang an Produkten/Dienstleistungen, die Zustellung an mindestens fünf Tagen pro Woche und die Dienstequalität nicht vollständig mit den aktuellen Markterwartungen und der aktuellen Nachfrage übereinstimmen und die benannten Anbieter vor gewisse Herausforderungen stellen. In der Bewertung wird daher betont, dass es sinnvoll sein könnte, zu überprüfen, welche Produkte, Dienstleistungen und damit zusammenhängenden Leistungsmerkmale in der Universaldienstverpflichtung enthalten sein müssen und wie sie reguliert werden sollten. In diesem Zusammenhang müsste dann auch neu bewertet werden, welchen Grad an Flexibilität die Mitgliedstaaten benötigen, um ihre nationalen Regelungen bezüglich der Universaldienste an die nationalen Gegebenheiten anzupassen.

Aufgrund der aktuellen Situation der Paketzustelldienste stellt sich die Frage, inwieweit Paketzustelldienste Teil der Universaldienstverpflichtung sein sollten

Angesichts der Präsenz mehrerer Betreiber und der Verfügbarkeit verschiedener Zustelloptionen auf dem Paketzustellungsmarkt stellt sich die Frage, ob die Paketzustellung unbedingt im Rahmen des Universaldienstes erfolgen muss bzw. ob Postnutzer nicht auch ohne Universaldienstverpflichtung zu den gleichen (oder niedrigeren) Preisen bedient werden könnten. Wenn es um Paketzustellungen zwischen Unternehmen sowie von Unternehmen an Verbraucher geht, kann das Vorhandensein alternativer Angebote für Nutzer zu Preisen, die denen der Universaldiensteanbieter entsprechen oder niedriger sind, ein Argument dafür sein, dass solche Paketsendungen nicht zum Universaldienst gehören sollten. Tatsächlich schließen viele Mitgliedstaaten solche Pakete bereits vom Universaldienst aus. Das heißt jedoch nicht, dass die Dynamik dieser Marktsegmente nicht überwacht werden muss.

Umgekehrt wird in der Bewertung hervorgehoben, dass Privatkunden in manchen Mitgliedstaaten oder Teilen von Mitgliedstaaten möglicherweise für ihre Paketsendungen in ihrem Gebiet keine große Auswahl an Paketzustellern haben oder sich einfach der Vielfalt der verfügbaren Anbieter nicht bewusst sind. Sie greifen daher für die Paketzustellung auf den Universaldiensteanbieter zurück. Dies kann insbesondere bei benachteiligten Nutzern in ländlichen und abgelegenen Gebieten der Fall sein. Andere Verbraucher greifen aus praktischen Erwägungen auf den Universaldiensteanbieter zurück, da dieser die bekannteste und damit einfachste und am leichtesten zugängliche Option für Paketsendungen und -rücksendungen darstellt. Bezüglich dieser Verbraucher, so die Bewertung, könnte es gerechtfertigt sein, zumindest Paketsendungen von Privatkunden im Rahmen der Universaldienstverpflichtung zu belassen. Der Universaldienst hat außerdem die Preise weitgehend erschwinglich gehalten (außer in einigen wenigen Fällen von bestimmten grenzüberschreitenden Paketzustellungen, für die die Tarife unangemessen hoch

waren[9]), da Pakete im Rahmen der Universaldienstverpflichtung von der Mehrwertsteuer befreit waren und entsprechend den Tarifvorschriften der Richtlinie über Postdienste der Preiskontrolle unterlagen.

Die Tarifierungsgrundsätze der Richtlinie über Postdienste haben dazu beigetragen, die Preise für Universaldienstleistungen trotz Preiserhöhungen erschwinglich zu halten. Mangelnde Transparenz bei der Anwendung dieser Grundsätze kann bei grenzüberschreitenden Transaktionen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen für Universaldiensteanbieter führen

Mit den in der Richtlinie über Postdienste verankerten Tarifierungsgrundsätzen soll sichergestellt werden, dass die Preise für Universaldienstleistungen kostenorientiert und erschwinglich bleiben. Auch wenn die Universaldienstpreise sowohl für Brief- als auch für Paketsendungen gestiegen sind, haben die zur Preisregulierung verwendeten Tarifierungsgrundsätze wahrscheinlich dazu beigetragen, noch stärkere Preiserhöhungen zu verhindern, insbesondere in den Segmenten, in denen das Aufkommen gesunken und die Einzelsendungskosten gestiegen sind, wie bei der Briefpost. Andererseits kann die Kommission anhand der erhobenen Informationen und Fakten gegenwärtig nicht nachvollziehen, warum die Tarife für Paketzustellungen steigen, wenn auch nur geringfügig.

Von den Mitgliedstaaten werden diese Grundsätze sehr unterschiedlich angewandt oder ausgelegt bzw. es werden zum Teil nicht alle angewandt. Dies kann zulasten von Klarheit, Rechtssicherheit und Transparenz bei der Anwendung dieser Grundsätze gehen. Darüber hinaus verfügen die meisten, wenn nicht alle nationalen Regulierungsbehörden nicht über die erforderlichen Instrumente, um zu überprüfen, ob und wie die Universaldiensteanbieter diese Tarifierungsgrundsätze auf die Preise anwenden, die sie einander für die Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen in Rechnung stellen (die sogenannten Endvergütungen). Dies kann negative Auswirkungen auf den Markt für Postdienste und auf den elektronischen Handel haben. Da der Umfang grenzüberschreitender Lieferungen im elektronischen Handel weiter zunimmt, kann auch der Bedarf an Informationen und Transparenz hinsichtlich der Tarife für Paketzustellungen immer größer werden.

Die Bearbeitung von Beschwerden ist verbesserungsbedürftig

Die Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste hat auch einen Qualitätsindikator entwickelt, der auf der Veröffentlichung der Zahlen der eingegangenen Beschwerden und der gelösten bzw. nicht gelösten Beschwerden bezüglich Briefen und Paketen basiert.

Die Bearbeitung von Beschwerden durch Universaldiensteanbieter hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die meisten nationalen Regulierungsbehörden sind inzwischen in der Lage, solche Beschwerden zu bearbeiten. Die meisten Mitgliedstaaten schreiben Anbietern vor, Informationen

[9] Siehe Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung und Durchführung der Verordnung (EU) 2018/644 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (COM(2021) 675).

über Beschwerdeverfahren, Entschädigungsregelungen und Streitbeilegung zu veröffentlichen. Die Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste hat auch einen Qualitätsindikator entwickelt, der auf der Veröffentlichung der Zahlen der eingegangenen Beschwerden und der gelösten bzw. nicht gelösten Beschwerden (bezüglich Briefen und Paketen) basiert. Daran wird ersichtlich, dass es nach wie vor eine Reihe von Mitgliedstaaten gibt, die weder die Zahl der Beschwerden und deren Bearbeitung dokumentieren noch die Ergebnisse von Beschwerdeverfahren veröffentlichen (d. h. ob das Verfahren zur Zufriedenheit des Beschwerdeführers erledigt wurde oder nicht). Darüber hinaus wendet nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten die verbindlichen technischen Normen für die Bearbeitung von Beschwerden an, die zudem für die Paketzustellung nicht verbindlich sind. Dies trägt nicht zu einer Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in Postdienste bei.

Die Optionen für die Finanzierung des Universaldienstes sind nicht immer effizient

Die Erbringung von Universaldienstleistungen verursacht Nettokosten. Die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen werden als Differenz zwischen den Nettokosten eines benannten Universaldiensteanbieters mit Universaldienstverpflichtungen und desselben Postdiensteanbieters ohne Universaldienstverpflichtungen berechnet. Die Nettokosten der Bereitstellung des Universaldienstes können beträchtlich sein. Wenn der Universaldiensteanbieter diese Kosten allein tragen müsste, würde ihn dies gegenüber den anderen Wettbewerbern in eine schlechtere Position bringen. Daher können die Mitgliedstaaten dem Universaldiensteanbieter durch staatliche Beihilfen einen Ausgleich für die Nettokosten gewähren. Die Mitgliedstaaten können zur Finanzierung der Nettokosten auch sogenannte Ausgleichsfonds einrichten. Diese Fonds funktionieren so, dass die Universaldiensteanbieter und andere große Postdiensteanbieter in einem bestimmten Mitgliedstaat zur Finanzierung der Nettokosten beitragen müssen, wenn diese eine unverhältnismäßige Belastung für den Universaldiensteanbieter darstellen.

Hinsichtlich der Funktionsweise der Ausgleichsfonds gibt es allerdings Schwachstellen. Der Beitrag der Anbieter zu dem Fonds reicht häufig nicht aus, um die Gesamtkosten zu decken, zumal die Kosten im schrumpfenden Briefpostsegment steigen und die Universaldiensteanbieter eine starke Position einnehmen. In diesen Situationen sind zur Finanzierung der Kosten auch staatliche Beihilfen erforderlich. Auch sind die Verwaltungskosten dieser Kostenteilungsregelung im Verhältnis zu den Beitragsgebühren offenbar relativ hoch. Darüber hinaus schafft die Aufteilung der Belastung zwischen den Postbetreibern nur geringe Anreize für einen Universaldiensteanbieter, seine Effizienz zu verbessern, und könnte von Markteintritten abschrecken. In ihrer derzeitigen Form ist die Bestimmung der Richtlinie über den Ausgleichsfonds nicht optimal gestaltet, um den Universaldienst zu finanzieren. Dies ist möglicherweise auch die Erklärung dafür, warum die Mitgliedstaaten diese Art der Finanzierung der Nettokosten der Universaldiensterbringung nur sehr selten nutzen.

2. Ergebnisse bezüglich der Schaffung eines gut funktionierenden und wettbewerbsfähigen Binnenmarktes für Postdienste

Die Richtlinie über Postdienste hat nur geringfügig zur Vollendung des Binnenmarktes und zur Förderung eines wirksamen Wettbewerbs im Briefpostsegment beigetragen. Die vollständige Öffnung des Marktes hat zwar stattgefunden, wie in der Richtlinie über Postdienste gefordert, aber im Briefpostsegment gibt es in allen Mitgliedstaaten kaum Wettbewerb, und die vollständige Marktöffnung hat nicht dazu geführt, dass europaweit tätige Anbieter von Briefpostdiensten in Erscheinung getreten wären. Die Förderung eines gut funktionierenden und wettbewerbsfähigen Binnenmarktes ist nach wie vor für Postnutzer, Unternehmen und Beschäftigte gleichermaßen sinnvoll und wichtig, insbesondere in Mitgliedstaaten oder Regionen, in denen das Aufkommen von Briefsendungen weniger stark zurückgegangen ist. Dort, wo ein gewisser Wettbewerb herrscht, hat dies nachweislich zu niedrigeren Preisen, besserer Qualität und mehr Innovation geführt. Auch bei der öffentlichen Konsultation der Kommission haben viele Teilnehmer bestätigt, dass die Förderung des Wettbewerbs nach wie vor wichtig ist.

Möglicherweise spielt es für die geringe Zahl von Wettbewerbern im Briefpostsegment auch eine Rolle, dass weitergehende Bestimmungen über den Zugang zum Postnetz fehlen

Die Hauptgründe für den hohen Konzentrationsgrad im Briefpostsegment sind die hohen Markteintrittskosten für alternative Postbetreiber und die Tatsache, dass erhebliche Größen- und Verbundvorteile erforderlich wären, während der Markt einen immer stärkeren Rückgang der Sendungen verzeichnet. Doch auch fehlende harmonisierte Vorschriften, die es den nationalen Regulierungsbehörden ermöglichen würden, Bedingungen für den Netzzugang festzulegen (zugunsten der Möglichkeit, Wettbewerb ex ante einzuführen), sowie fehlende verfahrensrechtliche Zugangsregeln (z. B. Streitbeilegungsbefugnisse nationaler Regulierungsbehörden) könnten dazu beigetragen haben, dass im Briefpostsegment nur wenig Wettbewerb aufgekommen ist.

Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass in Mitgliedstaaten, in denen ein gewisser Wettbewerb herrscht, dieser zur Belebung von Angebot und Nachfrage beigetragen und zu niedrigeren Preisen geführt hat

Nach Ansicht einiger Universaldiensteanbieter sollte neu bewertet werden, ob ein wettbewerbsorientierter Binnenmarkt für Postdienste im derzeitigen Kontext der sinkenden Nachfrage nach Briefpostdiensten notwendig ist. Sie argumentieren mit Bedenken, dass der selektive Eintritt in die lukrativsten Teile des Briefpostsegments durch konkurrierende Betreiber die Aufrechterhaltung des Universaldienstes, der bereits durch den Rückgang des Briefpostaufkommens unter Druck sei, zusätzlich erschweren würde. Zwar ist dies ein wichtiger Einwand, der berücksichtigt werden muss, doch geben die verfügbaren Daten keinen Anlass zu diesen Bedenken. Es gibt vielmehr sogar Hinweise darauf, dass in Mitgliedstaaten, in denen ein gewisser Wettbewerb besteht, dieser zur Belebung von Angebot und Nachfrage beigetragen und

eine Expansion des Marktes für Briefpostdienste ermöglicht hat. Dadurch boten sich für Universaldiensteanbieter auch Anreize, effizienter zu werden und damit zur Gewährleistung des Universaldienstes beizutragen. Die verfügbaren Daten legen nahe, dass dort, wo verschiedenartigen Betreibern und Konsolidierern unter transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zum Netz des etablierten Betreibers gewährt wurde, die Postnutzer, insbesondere Unternehmen, von niedrigeren Preisen profitieren konnten.

Anders als die Universaldiensteanbieter ist die Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste der Auffassung, dass die Förderung des Wettbewerbs auf den Märkten für Briefpostdienste nach wie vor sinnvoll und wichtig ist. Sie begründet dies damit, dass durch einen Mangel an Wettbewerb oder sogar potenziellem Wettbewerb den Nutzern potenzielle Vorteile im Hinblick auf die Auswahl von Anbietern, niedrigere Preise, eine bessere Qualität und Produktinnovationen vorenthalten würden. Die Förderung des Wettbewerbs ist besonders wichtig in Mitgliedstaaten und Märkten, in denen das Aufkommen von Briefsendungen noch immer groß ist oder voraussichtlich groß bleiben wird, wie z. B. Massensendungen von großen Geschäftskunden und öffentlichen Verwaltungen. Daher kann es angebracht sein, die Zugangs- und Preistransparenzbestimmungen zu überarbeiten.

Eine Vergabe öffentlicher Aufträge für die Benennung des Universaldiensteanbieters könnte zu mehr Wettbewerb und zu qualitativ hochwertigeren und erschwinglicheren Universaldienstleistungen beitragen

Bisher wurde zur Sicherstellung des Universaldienstes (außer in einigen wenigen Fällen für den Vertrieb von Zeitungen) weder für das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats noch für Teile davon auf Vergabeverfahren zurückgegriffen, obwohl öffentliche Aufträge Wettbewerbsanreize bieten können. Die Mitgliedstaaten benennen weiterhin einen einzigen Universaldiensteanbieter für das gesamte Hoheitsgebiet. Die verfügbaren Informationen ließen es nicht zu, angemessen zu beurteilen, aus welchen Gründen die Mitgliedstaaten Vergabeverfahren nicht nutzen. Trotz des rückläufigen Briefsendungsaufkommens kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge immer noch ein wichtiges Mittel zur Förderung des Wettbewerbs sein könnte, insbesondere in Mitgliedstaaten und Marktsegmenten, in denen nach wie vor viel Briefpost versandt wird. Dieser Punkt sollte weiter geprüft werden.

Im Gegensatz zum Briefpostsegment herrscht im Segment der Paketzustellung ein starker Wettbewerb

Die Entwicklungen im Paketzustellsegment stehen in krassem Gegensatz zu den Entwicklungen im Briefpostsegment. Im Gegensatz zur Briefpost, für die das gesetzliche Monopol mit der geänderten Richtlinie über Postdienste von 2008 abgeschafft wurde, hat für die Paketzustellung ein solches Monopol nie bestanden. In den meisten Mitgliedstaaten herrscht Wettbewerb im Segment der Paketzustellung, was zu innovativen Verbesserungen bei den Zustelldiensten geführt hat. Die Nachfrage nimmt – vor allem aufgrund des elektronischen Handels – stetig zu, ebenso wie die

Optionen für die Zustellung von Paketen, im Gegensatz zu den Entwicklungen im Bereich der Briefpost. Gleichzeitig steigen allerdings auch die öffentlichen Tarife für Paketzustelldienste langsam an, obwohl man dies in einem wirksamen Wettbewerbsumfeld mit wachsenden Umsätzen nicht erwarten würde. Die für die Zwecke dieser Bewertung erhobenen Informationen und Fakten lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Gründe für diese Entwicklung zu.

Die Wechselbeziehung zwischen der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste und der Richtlinie über Postdienste

Um die Transparenz auf dem EU-Paketzustellungsmarkt zu erhöhen, verabschiedete die Kommission 2018 die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste als eigenständigen Rechtsakt, unabhängig von der Richtlinie über Postdienste. Bei der Verordnung handelt es sich um einen gezielten Rechtsakt, der sich auf die Regulierungsaufsicht über Paketzustelldienste, die Transparenz und die Bewertung von Einzelsendungstarifen für grenzüberschreitende Paketzustelldienste und die für Verbraucher bereitgestellten Informationen über grenzüberschreitende Paketzustelldienste konzentriert.

Die Verordnung erhöht insbesondere die Transparenz der öffentlich zugänglich gemachten Tarife für bestimmte Einzelpaketsendungen und sieht ein Bewertungsverfahren zur Ermittlung unangemessen hoher Tarife vor. Außerdem müssen Anbieter von Paketzustelldiensten der nationalen Regulierungsbehörde im Land ihrer Niederlassung bestimmte zentrale Informationen über ihre Tätigkeiten melden, darunter Umsatz, Mengen und Beschäftigtenzahlen. Die Verordnung erweitert somit die Regulierungsaufsicht der nationalen Regulierungsbehörden und erhöht die Transparenz für Nutzer nicht ausgehandelter Einzelpaketdienste. Gleichzeitig unterliegt die Funktionsweise grenzüberschreitender Paketmärkte im elektronischen Handel (ausgehandelte Tarife) großteils keinen speziellen Transparenzmechanismen, auch nicht den Grundsätzen für die Tarifstrukturen für grenzüberschreitende und inländische Dienste.

3. Ergebnisse bezüglich der Harmonisierung von Grundsätzen für die Regulierung von Postdiensten

Mit der Festlegung harmonisierter Grundsätze für den Sektor der Postdienste sollten EU-weit vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für Postbetreiber geschaffen werden. Ziel war es, den Markteintritt von Postdiensteanbietern zu erleichtern und dafür zu sorgen, dass Postnutzer in der gesamten EU in den Genuss des gleichen Niveaus an Postdienstleistungen kommen. Da es sich bei der Richtlinie über Postdienste jedoch um eine Richtlinie zur Mindestharmonisierung handelt, die grundsatzbasiert ist, kam es auf nationaler Ebene zu Unterschieden bei der Umsetzung und Anwendung. Da die Postmärkte sich noch immer stark voneinander unterscheiden und sich unterschiedlich entwickeln und darüber hinaus in vielen Mitgliedstaaten die Universaldiensteanbieter nach wie vor vom Staat kontrolliert werden, ist es weiterhin sowohl für den Binnenmarkt als auch für den internationalen Handel wichtig, auf EU-Ebene bestimmte harmonisierte und unparteiische Grundsätze für die Regulierung des Postsektors festzulegen.

Immer wieder wird beklagt, die bestehenden Konzepte würden keine ordnungsgemäße Marktabgrenzung ermöglichen und unterschiedlich umgesetzt werden, was zu Rechtsunsicherheit und Widersprüchen führe

Die aktuellen Definitionen sind seit der Verabschiedung der Richtlinie über Postdienste im Jahr 1997 unverändert geblieben. Wiederholt ist kritisiert worden, dass die mangelnde Harmonisierung der Begriffe und Definitionen von Postprodukten und -dienstleistungen nicht nur zu rechtlicher Fragmentierung und Rechtsunsicherheit geführt habe, sondern auch zu Unstimmigkeiten mit anderen EU-Rechtsrahmen, in denen dieselben Begriffe verwendet würden, jedoch mit einer anderen Bedeutung. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste wird ebenfalls auf diese Mängel hingewiesen und angemerkt, dass vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Postmarkts manche Definitionen möglicherweise bestimmte Dienste nicht angemessen erfassen, die aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit Postdiensten jedoch erfasst werden müssten.

Aus der Sicht der Postdiensteanbieter hat keiner der vorstehenden Sachverhalte zu messbaren Problemen geführt. Darüber hinaus waren die Interessenträger nicht in der Lage, tatsächliche negative Auswirkungen auf Postdiensteanbieter und -nutzer nachzuweisen. Die verfügbaren Daten deuten nicht darauf hin, dass unzureichende Klarheit zu irgendwelchen relevanten Binnenmarktproblemen oder Marktzutrittshindernissen für Postdiensteanbieter geführt hätte. Im Gegenteil: Durch die Situation erhielten manche Mitgliedstaaten eine höchst willkommene Flexibilität bei der Gestaltung des Geltungsbereichs ihrer jeweiligen Postdiensteregelung.

Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass durch strukturelle und technologische Veränderungen im Postsektor die kontinuierliche Zweckdienlichkeit und Eignung unweigerlich in Frage gestellt werden könnten. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Kommission sprachen sich die Postbetreiber dafür aus, die derzeitigen Definitionen beizubehalten, während die Mehrheit der nationalen Regulierungsbehörden eine Überarbeitung bestimmter Definitionen befürwortete.

Die technischen Normen werden nicht ausreichend angewandt, was sich negativ auf die Interoperabilität auswirken kann

In Bezug auf die technischen Normen kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die Normung im Postbereich zu keiner ausreichenden Harmonisierung und Interoperabilität geführt hat. Die Vernetzung der Postnetze gewinnt zunehmend an Bedeutung, wenn es darum geht, die Dienstequalität, innovative Dienstleistungen und die europäische Interoperabilität der Brief- und Paketzustellung zu fördern. Mit Ausnahme der Norm für die Messung der Qualität grenzüberschreitender Postdienste und der Norm für die Bearbeitung von Beschwerden sind die Normen des Europäischen Komitees für Normung freiwillig. Normen, die verbindlich sind, werden nach wie vor nicht immer angewandt. Das bedeutet, dass Universaldiensteanbieter manchmal unterschiedliche technische Normen oder möglicherweise gar keine Normen anwenden. Über die

wirksame Umsetzung und Anwendung der freiwilligen Normen durch Postbetreiber liegen keine ausreichenden Informationen vor. Diese Situation geht zulasten von Klarheit und Rechtssicherheit und kann zu unnötigen Kosten und zu Interoperabilitätsproblemen führen. Daher besteht durchaus Anlass für eine Bewertung der Anwendung von Normen durch Postbetreiber.

Die Aufsicht durch die nationalen Regulierungsbehörden hat sich verbessert

Die Ausrichtung der Richtlinie an strengen Bestimmungen bezüglich der Unabhängigkeit, wie sie auch im europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation enthalten sind, scheint eine wirksame Methode zu sein, um sicherzustellen, dass eine nationale Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vor externen Eingriffen oder politischem Druck geschützt ist, die ihre Unabhängigkeit bei der Bewertung der ihr vorgelegten Angelegenheiten gefährden könnten. Im Bezugszeitraum haben die nationalen Regulierungsbehörden mehr und bessere Informationen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten, wodurch die Regulierungsaufsicht erheblich erweitert und verbessert werden konnte; eine Ausnahme bilden – wie bereits erwähnt – Informationen über Endvergütungen. Da inzwischen immer mehr Aspekte grenzüberschreitender Dienstleistungen zu einem festen Bestandteil der Regulierungstätigkeit geworden sind, leistet eine enge Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden einen Beitrag zu einem kohärenteren und besser harmonisierten Ansatz der nationalen Regulierungsbehörden bei der Durchsetzung der Richtlinie.

IV. DIE ZUKUNFT: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Um sicherzustellen, dass Postbetreiber und -nutzer in vollem Umfang von den technologischen Entwicklungen, von Innovationen und vom elektronischen Handel profitieren können, und um gleichzeitig die kontinuierliche Erbringung eines erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Universaldienstes zu gewährleisten, ist es wünschenswert, aufbauend auf der Bewertung und den Erfahrungen aus mehr als 20 Jahren Anwendung der Richtlinie über Postdienste weiter zu prüfen, wie eine mögliche zukünftige Anpassung des Rechtsrahmens so gestaltet werden kann, dass auch die nötigen Voraussetzungen dafür geschaffen würden, dass der EU-Postdienst seine Rolle für die Wirtschaft weiterhin wirksam erfüllen kann. Solche Schritte müssen stets auch mit den auf EU-Ebene ergriffenen horizontalen Maßnahmen im Rahmen des Grünen Deals der EU und der Digitalen Agenda der EU kohärent sein und diese unterstützen. Auf diese Weise würde die Kommission sich weiterhin für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern engagieren.