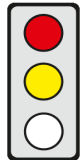


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: In der grenzüberschreitenden Paketzustellung sollen, zur Förderung des Online-Handels, die Aufsicht und der Wettbewerb gestärkt sowie „ungerechtfertigte Tarifunterschiede“ abgebaut werden.

Betroffene: Paketzustelldiensteanbieter, insbesondere Universaldiensteanbieter, und deren Kunden; nationale Regulierungsbehörden des Postsektors.



Pro: Die präzisierten Informationspflichten für alle Paketzustelldiensteanbieter ermöglichen eine bessere Analyse der wettbewerblichen Situation, um die Entwicklung der Märkte nach dem Aufbruch der Monopolstrukturen besser überwachen zu können.

Contra: (1) Die für Universaldiensteanbieter vorgesehene „Erschwinglichkeitsprüfung“ ist wettbewerbsökonomisch verfehlt. Bei nicht-funktionierendem Wettbewerb müssen die Vorleistungspreise reguliert werden.

(2) Die pauschale Verpflichtung zur Netzzugangsgewährung für Universaldiensteanbieter, die multilaterale Vereinbarungen geschlossen haben, greift unverhältnismäßig in deren grundrechtsgeschütztes Eigentumsrecht und unternehmerische Freiheit ein. Die Kommission sollte stattdessen das Wettbewerbsrecht konsequent anwenden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 285 vom 25. Mai 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über grenzüberschreitende Paketzustelldienste**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Um den grenzüberschreitenden Online-Handel zu stärken, will die Kommission das Funktionieren der grenzüberschreitenden Paketzustellmärkte verbessern.
- Die Kommission kritisiert erhebliche Tarifunterschiede zwischen der inländischen und grenzüberschreitenden Paketzustellung als „möglicherweise ungerechtfertigt“. Sie will die Tarife für Privatkunden und Kleinunternehmen vor allem in entlegenen Gebieten senken.
- Die Kommission schlägt vier Maßnahmen vor:
 - Für alle Paketzustelldiensteanbieter: Informationspflichten,
 - Für alle Universaldiensteanbieter, die Pakete zustellen:
 - Informationspflichten über Endgebühren und Tarife,
 - eine Bewertung der „Erschwinglichkeit“ ihrer Tarife,
 - die grundsätzliche Pflicht, anderen Paketzustellern Zugang zu ihren Netzwerken zu gewähren.

► Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

- Die Verordnung ergänzt die Postdienste-Richtlinie [97/67/EG, s. [cepAnalyse](#)]. Deren Begriffsbestimmungen gelten auch für diese Verordnung (Art. 2 Abs. 1); einige Begriffe werden zusätzlich festgelegt.
- „Postsendungen“ sind adressierte Sendungen von Briefen, Büchern, Katalogen, Zeitungen, Zeitschriften und Postpaketen mit Wareninhalt (Art. 2 Nr. 6 Richtlinie 97/67/EG).
- „Paketzustelldienste“ sind alle Dienste im Zusammenhang mit der Abholung, der Sortierung, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen bis zu einem Gewicht von 31,5 kg, ausgenommen Briefsendungen.
- Der reine Pakettransport ohne Verbindung zu einem der Schritte in der Postbeförderungskette ist kein Paketzustelldienst. (Art. 2 Abs. 2 lit. a)
- Universaldiensteanbieter sind Postdiensteanbieter, die in einem Mitgliedstaat ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer „bestimmten Qualität“ zu „tragbaren“ Preisen erbringen und gegenüber der Kommission als solche benannt wurden (Art. 2 Nr. 13, Art. 3 Richtlinie 97/67/EG).
- „Endgebühren“ sind die Zahlungen, die der Universaldiensteanbieter im Sendeland an den Universaldiensteanbieter im Bestimmungsland zur Begleichung von dessen Kosten für den Transport, das Sortieren und die Zustellung grenzüberschreitender Sendungen leistet (Art. 2 Abs 2 lit. c und S. 11).

► **Informationspflichten für alle Paketzustelldiensteanbieter**

- Paketzustelldiensteanbieter müssen der nationalen Regulierungsbehörde ihres Niederlassungsstaates auf einem Formular der Kommission (Art. 3 Abs. 4) folgende Informationen übermitteln (Art. 3 Abs. 1 lit. a-c):
 - Kerndaten zum Unternehmensprofil, d.h. Name, Rechtsform, Handelsregister- und Umsatzsteuernummer, Anschrift und Ansprechpartner des Anbieters,
 - Informationen über die Art der erbrachten Dienste,
 - ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen und eine Darstellung des Beschwerdeverfahrens.
- Sie müssen etwaige Änderungen binnen 30 Tagen mitteilen (Art. 3 Abs. 2).
- Paketzustelldiensteanbieter müssen der nationalen Regulierungsbehörde ihres Niederlassungsstaates jährlich übermitteln (Art. 3 Abs. 3 lit. a-c):
 - den mit Paketzustelldiensten erzielten Jahresumsatz, aufgeschlüsselt nach rein inländischen, aus dem Ausland kommenden und ins Ausland gehenden Sendungen,
 - die Anzahl der Mitarbeiter, die an der Erbringung der Paketzustelldienste beteiligt waren,
 - die Anzahl bearbeiteter Postsendungen – ausgenommen Briefe und Sendungen über 31,5 kg – aufgeschlüsselt nach rein inländischen, aus dem Ausland kommenden und ins Ausland gehenden Sendungen.
- Die nationalen Regulierungsbehörden können weitere Informationen erheben, die zur Einhaltung dieser Verordnung erforderlich sind (Art. 3 Abs. 5).
- Paketzustelldiensteanbieter sind von den Informationspflichten befreit, wenn sie weniger als 50 Mitarbeiter beschäftigen und nur in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind (Art. 3 Abs. 6).

► **Informationspflichten speziell für Universaldiensteanbieter über Tarife und Endgebühren**

- Universaldiensteanbieter, die Paketzustelldienste erbringen, müssen der nationalen Regulierungsbehörde ihres Niederlassungsstaates jährlich für 15 festgelegte Brief- und Paketsendungsformate, die von Privatkunden und Kleinunternehmern oft in Anspruch genommen werden, Folgendes melden (Art. 4 Abs. 1 und 3, Anhang):
 - die „öffentliche Liste“ ihrer Tarife und
 - die Endgebühren für die Zustellung von in anderen Mitgliedstaaten abgesendeten Postsendungen.
- Die nationalen Regulierungsbehörden leiten diese Informationen an die Kommission weiter. Die Endgebühren leiten sie auch an die Regulierungsbehörden der betroffenen Sendeländer weiter. (Art. 4 Abs. 2 und 4)
- Die Kommission veröffentlicht die Tariflisten auf einer eigenen Website (Art. 4 Abs. 2).

► **Bewertung der Erschwinglichkeit von Tarifen von Universaldiensteanbietern**

- Die nationalen Regulierungsbehörden müssen die „Erschwinglichkeit“ der von den Universaldiensteanbietern gemeldeten grenzüberschreitenden Tarife innerhalb von drei Monaten bewerten.
- Dabei berücksichtigen sie (Art. 5 Abs. 1 lit. a-c):
 - die Inlandstarife vergleichbarer Paketzustelldienste im Sendeland und Bestimmungsländern,
 - die gemeldeten Endgebühren sowie
 - die etwaige Existenz eines einheitlichen Kundentarifs für einen abgegrenzten geographischen Raum, z. B. auf dem gesamten Territorium eines oder mehrerer Mitgliedstaaten.
- Stuft die nationale Regulierungsbehörde die Tarife eines Universaldiensteanbieters als „nicht erschwinglich“ ein, muss dieser sie innerhalb von 15 Tagen „rechtfertigen“ (Art. 5 Abs. 2 und 3).
- Die nationale Regulierungsbehörde leitet ihre Bewertung und die Rechtfertigung des Universaldiensteanbieters an die Kommission, die anderen nationalen Regulierungsbehörden und die zuständige nationale Wettbewerbsbehörde weiter. Die Kommission veröffentlicht eine „nicht vertrauliche Fassung“ der Bewertung auf einer eigenen Website. (Art. 5 Abs. 4, 5)

► **Zugang zu den Netzwerkkomponenten der Universaldiensteanbieter**

- Universaldiensteanbieter, die Pakete zustellen und multilaterale Vereinbarungen über Endgebühren getroffen haben,
 - müssen allen Paketzustelldiensteanbietern Zugang zu ihren Netzwerkkomponenten, Einrichtungen, Diensten und Informationssystemen gewähren, sofern das für die grenzüberschreitende Erbringung von Paketzustelldiensten erforderlich ist (Art. 6 Abs. 1);
 - dürfen von anderen Paketzustelldiensteanbietern grundsätzlich nur dieselben Endgebühren verlangen, die auch aufgrund multilateraler Vereinbarungen zwischen Universaldiensteanbietern gelten; Abweichungen können zulässig sein, wenn die Endgebühren nicht kostendeckend sind (S. 12);
 - müssen ein Standardangebot veröffentlichen, welches auch die Preise für den Netzzugang enthält; die nationale Regulierungsbehörde prüft das Standardangebot und kann Änderungen – etwa bei den Preisen – verlangen, um der Verordnung „zur Geltung zu verhelfen“ (Art. 6 Abs. 3–5);
 - müssen Paketzustellern, die Zugang verlangen, ein auf dem Standardangebot beruhendes Einzelangebot vorlegen und auf dieser Basis „redlich“ über die genauen Bedingungen verhandeln; einigen sich die Parteien nicht, kann die nationale Regulierungsbehörde das Einzelangebot ändern, um der Verordnung „zur Geltung zu verhelfen“ (Art. 6 Abs. 6, 7).
- Der operative Zugang zu den Netzwerkkomponenten muss in „angemessener“ Zeit, spätestens drei Monate nach Vertragsschluss gewährt werden (Art. 6 Abs. 8).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher müssen Postdiensteanbieter nur begründeten Informationsanfragen nationaler Regulierungsbehörden nachkommen. Künftig müssen sie aufgeschlüsselte Umsatz- und Sendungszahlen von sich aus melden.
- ▶ Die bestehenden Informationspflichten für Universaldiensteanbieter werden ausgeweitet. Künftig müssen sie ausdrücklich auch Tarife und Endgebühren für die gängigsten Postsendungen melden (Art. 4).
- ▶ Neu ist die Pflicht der nationalen Regulierungsbehörden, die „Erschwinglichkeit“ der Tarife für grenzüberschreitende Paketzustelldienste zu bewerten.
- ▶ Neu ist die Pflicht für Universaldiensteanbieter mit multilateralen Vereinbarungen, allen Paketzustelldiensteanbietern Zugang zu ihren Netzen zu gewähren.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Grenzüberschreitende Paketzustellungen können nicht durch voneinander unabhängige nationale Regulierungsbehörden und ohne Informationen über Kosten in anderen Mitgliedstaaten überwacht werden. Dafür sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig.

Politischer Kontext

Im Rahmen der digitalen Binnenmarktstrategie [COM(2015) 192; s. [cepAnalyse](#)] kündigte die Kommission an, im ersten Halbjahr 2016 auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Paketzustellung Maßnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz und der Regulierungsaufsicht auf den Weg zu bringen.

Stand der Gesetzgebung

25.05.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr (federführend), Berichterstatter: N.N.; Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz
Bundesministerien:	Bundeswirtschaftsministerium (BMWi)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend); Recht und Verbraucherschutz; Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die präzisierten Informationspflichten für alle Paketzustelldiensteanbieter führen zu einem EU-weit einheitlichen Datensatz über grenzüberschreitende Sendungen. Solche Daten liegen heute nicht vor, da die nationalen Regulierungsbehörden Daten in sehr unterschiedlichem Ausmaß und Format sammeln. Die neuen Informationspflichten **ermöglichen so eine bessere Analyse der wettbewerblichen Situation** auf den einzelnen Märkten. Dies ist notwendig, **um die Entwicklung der betroffenen Märkte nach dem Aufbruch der früheren Monopolstrukturen besser überwachen zu können.**

Die für Universaldiensteanbieter zusätzlich geplanten Vorschriften der Verordnung – Informationspflichten für Tarife und Endgebühren, Erschwinglichkeitsbewertung von Tarifen und Netzzugangspflichten für Parteien multilateraler Vereinbarungen – sind in ihrer Pauschalität jedoch ökonomisch verfehlt:

Die Informationspflichten umfassen Tarife, die ohnehin frei zugänglich sind. Sie schaffen damit vor allem Bürokratie, nicht jedoch Transparenz.

Die für Universaldiensteanbieter vorgesehene „Erschwinglichkeitsprüfung“ der grenzüberschreitenden Endverbraucher tarife soll Druck auf die Universaldienstleister zur Senkung ihrer Tarife ausüben. Sie **ist wettbewerbsökonomisch verfehlt**. Bei funktionierendem Wettbewerb ist sie überflüssig. **Bei nicht-funktionierendem Wettbewerb müssen** nach einer wettbewerbsökonomisch sauberen Prüfung – und nur bei Vorliegen einer nicht-angreifbaren Marktmacht – **die Vorleistungspreise reguliert werden**. Eine anschließende Regulierung der Tarife ist dann nicht notwendig.

Sowohl die angestrebte pauschale Verpflichtung für Universaldiensteanbieter, die multilaterale Vereinbarungen geschlossen haben, allen Paketzustelldiensteanbietern Zugang zu ihren Netzwerkkomponenten, Einrichtungen, Diensten und Informationssystemen zu gewähren, als auch das geplante Recht der nationalen Regulierungsbehörden zur Preisregulierung bei den Endgebühren sind massive Eingriffe in die unternehmerische Freiheit.

Beides kann wettbewerbsrechtlich gerechtfertigt sein, setzt jedoch voraus, dass (1) der relevante Markt definiert wurde und (2) analysiert wurde, ob und, wenn ja, welche Anbieter in diesem Markt eine nicht angreifbare, missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung ausüben. Die Kommission verzichtet jedoch auf beides und unterstellt allen Universaldiensteanbietern pauschal monopolistische Marktmacht. Das ist ineffizient und wettbewerbsverfälschend und legt den Verdacht nahe, dass die Kommission einfach nur niedrigere Preise durchsetzen will.

Die Kommission sollte stattdessen das bestehende Wettbewerbsrecht konsequent anwenden und die Wettbewerbssituation in den einzelnen Märkten untersuchen. Dafür wäre allerdings die Generaldirektion „Wettbewerb“ und nicht die Generaldirektion „Binnenmarkt“ zuständig.

Bei Bedarf könnte sie eine sektorspezifische Zugangs- und Preisregulierung – wie sie bereits seit dem Jahr 2002 für den Telekommunikationssektor besteht – vorschlagen. Auch diese setzt aber eine genaue Marktdefinition, und -analyse voraus, die die Kommission hier aber nicht vorsieht. Sie unterscheidet sich von der Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts, in dem alle Anbieter mit marktbeherrschender Stellung reguliert werden, unabhängig davon, ob sie diese Stellung „missbräuchlich“ ausnutzen. Beide Alternativen vermeiden gerade die von der Kommission geplante Pauschalität.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Rechtsangleichungskompetenz im Binnenmarkt gestützt (Art. 114 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Eine Verbesserung des Funktionierens der grenzüberschreitenden Paketzustellmärkte kann sinnvoll nur auf EU-Ebene erreicht werden.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Milderes – und näher liegendes – Mittel wäre eine Überarbeitung der Postdienste-Richtlinie.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Verpflichtung für Universaldiensteanbieter, die multilaterale Vereinbarungen geschlossen haben, **zur Zugangsgewährung greift unverhältnismäßig in das grundrechtsgeschützte Eigentumsrecht der Netzinhaber** (Art. 17 EU-Grundrechte-Charta, GRCh) **sowie in die ebenso geschützte unternehmerische Freiheit der Universaldiensteanbieter** (Art. 16 GRCh) ein:

Die unternehmerische Freiheit umfasst auch das Recht, seinen Vertragspartner frei zu wählen und die Vertragsinhalte, insbesondere Preise, frei zu regeln. Ersteres ist bereits durch die Zugangsverpflichtung als solche nicht gewährleistet, letzteres dadurch, dass die nationalen Regulierungsbehörden Einfluss auf die Vertragsinhalte zwischen Universaldiensteanbietern und Drittanbietern nehmen können, wenn diese sich nicht über die Konditionen einigen können. Eine derartige Zugangsverpflichtung könnte allenfalls für Anbieter gerechtfertigt sein, die auf dem jeweiligen relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Damit ist die pauschale Verpflichtung zwar geeignet, den Wettbewerb auf dem Markt der grenzüberschreitenden Paketdienste anzukurbeln. Sie ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Es ist unverhältnismäßig, pauschal alle Universaldiensteanbieter, die Endgebühren multilateral vereinbart haben, diesen Pflichten zu unterwerfen. Als „mildere“ Mittel kommen eine sektorspezifische Zugangs- und Preisregulierung oder im Einzelfall eine Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts nach jeweils ordnungsgemäßer Marktdefinition und -analyse in Betracht.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Auch wenn die Verordnung unmittelbar gilt, muss das deutsche Postgesetz zur Klarstellung angepasst werden.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen ausüben oder alternativ – ähnlich wie für den Telekommunikationsmarkt – eine Rechtsgrundlage für eine sektorspezifische Regulierung schaffen, z. B. durch entsprechende Erweiterung der Postdienste-Richtlinie. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass eine Regulierung nur dort erfolgt, wo sie tatsächlich erforderlich ist.

Zusammenfassung der Bewertung

Die präzisierten Informationspflichten für alle Paketzustelldiensteanbieter ermöglichen eine bessere Analyse der wettbewerblichen Situation, um die Entwicklung der Märkte nach dem Aufbruch der Monopolstrukturen besser überwachen zu können. Die für Universaldiensteanbieter vorgesehene „Erschwinglichkeitsprüfung“ ist wettbewerbsökonomisch verfehlt; bei nicht-funktionierendem Wettbewerb müssen die Vorleistungspreise reguliert werden. Die pauschale Verpflichtung für Universaldiensteanbieter, die multilaterale Vereinbarungen geschlossen haben, allen Paketzustelldiensteanbietern Zugang zu ihren Netzwerkkomponenten zu gewähren, greift unverhältnismäßig in das grundrechtsgeschützte Eigentumsrecht der Netzinhaber und in die ebenso geschützte unternehmerische Freiheit der Universaldiensteanbieter ein. Die Kommission sollte stattdessen das Wettbewerbsrecht konsequent anwenden.