

INHALT

Titel

Begleitdokument zum Richtlinienvorschlag KOM(2006) 594 über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste: **Zusammenfassung der Folgenabschätzung**, SEC(2006) 1292 vom 18.10.2006

Kurzdarstellung

Einleitung

Das vorliegende Papier der Kommission fasst die Ergebnisse einer umfassenden **Folgenabschätzung zur vollständigen Öffnung der Europäischen Postmärkte** zusammen. Darin erörtert die **Kommission** vier „politische Grundoptionen“ sowie deren Folgen und **formuliert Empfehlungen**.

Ausgangssituation

Postdienste sind von hoher Bedeutung für die Europäische Wirtschaft. Im Jahr 2004 erzielte der Europäische Postsektor einen Umsatz von 90 Mrd. €. Seine Wertschöpfung von 37 Mrd. € macht 0,4% des EU-BIP aus. Im Postsektor direkt sind 1,7 Millionen Europäer beschäftigt. Die nachgelagerten Sektoren beschäftigen 3,5 Millionen Personen und erzielen Umsätze in Höhe von 150 Mrd. €. Die wichtigsten Nachfrager von Postdiensten sind Geschäftskunden; sie sind der Absender bei 87,5% der Sendungen. Die privaten Nutzer dagegen erhalten am meisten Post: sie empfangen 70% der Sendungen.

Ziele der Kommission

Die Kommission verfolgt mit dem Richtlinienvorschlag KOM(2006) 549 folgende politische Ziele:

- ▶ die vollständige Öffnung der europäischen Postmärkte,
- ▶ die Aufrechterhaltung eines Universaldienstes hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen für alle,
- ▶ den Abbau von Binnenmarkthindernissen.

Als Instrumente dazu schlägt die Kommission vor:

- ▶ die weitere Einschränkung und letztliche Aufhebung von Postmonopolen,
- ▶ im Bedarfsfall die Anwendung begleitender Sicherungs- und Finanzierungsmechanismen zur Sicherstellung des Universaldienstes,
- ▶ die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Postinfrastruktur (wie Postfächer, Postleitzahlendatenbanken oder Informationen über Adressenänderungen).

Politische Grundoptionen

Die Kommission skizziert vier politische Grundoptionen und bewertet diese wie folgt:

- ▶ **Option A: Keine neue Legislativmaßnahme**
Die geltende Postrichtlinie (RL 97/67/EG) läuft am 31. Dezember 2008 aus. Verzichtete die Kommission auf einen neuen Regulierungsvorschlag, dann würde der Postsektor ab 2009 den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des EG-Vertrages (Art. 86 EGV) unterliegen. Demnach könnten Mitgliedstaaten Postmonopole nur dann gewähren, wenn sie nachweisen können, dass die Monopolrechte notwendig sind, um die Erfüllung der dem Monopolisten auferlegten Aufgaben im Bereich der Grundversorgung sicherzustellen. Es stünde den Mitgliedstaaten frei, den Universaldienst und die Qualitätsstandards im Einklang mit internationalen Übereinkommen (z.B. die des Weltpostvereins) festzulegen.
Die **Kommission lehnt diese Option** in ihrer Folgenabschätzung **ab**. Sie würde zu größeren Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten bei den rechtlichen Rahmenbedingungen und den Universaldienststandards führen. Die Hindernisse im Binnenmarkt für Postdienste würden dadurch zunehmen.
- ▶ **Option B: Eine gänzlich neue Postrichtlinie**, die ab 2009 einen vollständig geöffneten Postmarkt und ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten in allen Fragen des Postsektors vorsieht.
Die **Kommission sieht keinen Grund, diese Option zu verfolgen**. Sie ist der Meinung, dass der bestehende gemeinschaftliche Rahmen grundsätzlich angemessen ist. Angesichts nationaler Besonderheiten und Bedürfnisse sei das Finden einer allgemeingültigen Lösung unwahrscheinlich.

- ▶ **Option C: Die Verlängerung der Geltungsdauer der bestehenden Postrichtlinie**
Unter dieser Option würde in der geltenden Postrichtlinie (RL 97/67/EG) der Artikel 27, der ein Auslaufen der Richtlinie bis Ende 2008 vorsieht, gestrichen werden. Der Rest der Richtlinie bliebe unverändert. Laut Kommission **kommt** diese Option **einer Abkehr vom Ziel einer vollständigen Marktöffnung gleich**. Wichtige Maßnahmen zur Umstrukturierung des Postsektors würden so verzögert, Innovationen gebremst und die Wahlmöglichkeiten der Kunden verringert. Die Kommission ist der Meinung, dass dies längerfristig zu einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit des Postsektors im Vergleich zu anderen Kommunikationssektoren führen würde, was sich wiederum negativ auf die Beschäftigung auswirken würde. Außerdem wäre die Aufrechterhaltung des Universaldienstes zu erschwinglichen Preisen gefährdet.
- ▶ **Option D: Anpassung der geltenden Postrichtlinie**
In diesem Szenario geht die Kommission davon aus, dass die **vollständige Marktöffnung mit der Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes vereinbar** ist. Sie verweist auf die Befunde einer von ihr durchgeführten Prospektivstudie über die Auswirkungen der Vollendung des Postbinnenmarktes im Jahr 2009 auf den Universaldienst [KOM(2006) 596].
Wird diese Option gewählt, kann laut Kommission am bestehenden Rechtsrahmen festgehalten werden. Änderungen müssten lediglich dort vorgenommen werden, wo sie „infolge neuer oder zu erwartender Marktentwicklungen notwendig“ sind.

Schlussfolgerung der Kommission

Die Kommission verwirft die Optionen A und B. Sie trügen nicht zur Verwirklichung der angestrebten Ziele bei. Die Kommission erwartet von diesen Optionen eine Absenkung des Niveaus des Universaldienstes und damit negative Folgen für die Verbraucher.

Auch bei Option C befürchtet die Kommission eine Gefährdung des Universaldienstes. Option D sehe zwar die Anwendung von Einheitstarifen und das Festhalten an den derzeitigen Universaldienststandards und an den Anforderungen bezüglich der Erschwinglichkeit der Preise vor. Allerdings gibt die Kommission zu bedenken, dass bei einer vollständigen Marktöffnung die Anpassung der Preise an die wahren Kosten durchaus zu einer Preiserhöhung einzelner Postdienstleistungen führen könnte.

Um eine Entscheidung zwischen den Grundoptionen C und D treffen zu können, vergleicht die Kommission die Folgen dieser Optionen anhand fünf zentraler Aspekte und formuliert folgende Empfehlungen:

Empfehlungen der Kommission

- ▶ **Umfang des Universaldienstes**
Je höher die gesetzlichen Anforderungen der Grundversorgung, desto wahrscheinlicher ist es, dass es für Privatanbieter nicht rentabel ist, sämtliche Leistungen der Grundversorgung freiwillig anzubieten. Die Kommission ist der Meinung, dass derzeit eine **EU-weit einheitliche Einschränkung** des Universaldienstes auf die Postprodukte, die nicht am Markt bereitgestellt werden, **unmöglich** ist. Die ungleiche Entwicklung des Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten und unterschiedliche Bedürfnisse der Nutzer seien gute Gründe dafür, den Umfang des zu garantierenden Universaldienstes unverändert zu halten.
- ▶ **Universaldienststandards**
Die Kommission empfiehlt eine Änderung der bestehenden Standards der Grundversorgung. Der Kernpunkt ist hier die Festlegung von Einheitstarifen durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission befürchtet, dass die Mitgliedstaaten zu hohe Einheitstarife festlegen, die einen Preiswettbewerb unmöglich machen. Die hätte z.B. negative Folgen für effizient arbeitende Universaldienstanbieter. Einem solchen Anbieter wäre es nämlich untersagt, Dienste zu einem Preis unter dem Einheitstarif anzubieten, obwohl dies für ihn rentabel wäre. Der hohe Einheitstarif schütze daher andere Anbieter, die ineffizienter arbeiten als dieser Universaldienstanbieter. Diese „ineffizienten“ Anbieter würden beim Universaldienstanbieter zu Einnahmenverlusten führen, die die Finanzierung der Grundversorgung erschweren könnten.
Die Kommission schlägt daher vor, **Einheitstarife nur noch für Einzelsendungen** und bestimmte andere Sendungen anzuwenden.
- ▶ **Reservierter Bereich und alternative Finanzierungsmechanismen**
Die Kommission befürwortet die **Abschaffung sämtlicher Postmonopole**. Den Mitgliedstaaten wird dafür die Wahlfreiheit zwischen **mehreren Finanzierungsmöglichkeiten für den Universaldienst** überlassen. Zur Auswahl stehen: die öffentliche Auftragsvergabe, staatliche Beihilfen und eine verpflichtende Zahlung durch Postunternehmen in einen Ausgleichfonds.

- ▶ **Zugang zu wesentlichen Einrichtungen der Postinfrastruktur**
Die nationalen Regulierungsbehörden sollen dazu verpflichtet werden, die wesentlichen Einrichtungen der Postinfrastruktur (wie Postfächer, Postleitzahlendatenbanken oder Informationen über Adressenänderungen) zu identifizieren. Um zu vermeiden, dass die Vorteile des verstärkten Wettbewerbs durch fehlende Zugangsmöglichkeiten zur Infrastruktur zunichte gemacht werden, soll der diskriminierungsfreie Zugang zu diesen Einrichtungen **von den Regulierungsbehörden gewährleistet** werden.
- ▶ **Zugang zur nachgelagerten Infrastruktur** (Sortier- und Zustelleinrichtungen)
In der geltenden Richtlinie ist der nachgelagerte Zugang nicht ausdrücklich geregelt. Die Kommission empfiehlt, dass angesichts der Unterschiede auf den Postmärkten der Mitgliedstaaten dieser Punkt auch **in der neuen Richtlinie nicht geregelt** wird. Denn nur wenige Bestandteile des Postnetzes seien „wesentliche Einrichtungen“, zu denen der Zugang gewährleistet sein sollte. Die **mögliche Verpflichtung** für einen marktbeherrschenden Anbieter, seine „wesentlichen Einrichtungen“ für Wettbewerber zu öffnen, soll nach wie vor **auf Ebene der Mitgliedstaaten** getroffen werden.

Zusammenfassung

Die Kommission schlägt vor, die europäischen **Postmärkte** vollständig für den Wettbewerb **zu öffnen** und dabei einen hochwertigen **Universaldienst** durch begleitende Maßnahmen **sicher zu stellen**. Beides soll durch eine Anpassung der geltenden Postdienstleistungsrichtlinie geschehen. (Option D).