

004371/EU XXIV.GP
Eingelangt am 23/12/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.12.2008
KOM(2008) 884 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Anwendung der Postrichtlinie
(Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG)**

{SEK(2008) 3076}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG)

1. Hintergrund und Zweck des Berichts

Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen für die Postdienste in der EU ist in der Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinie 2002/39/EG geänderten Fassung (nachstehend „die Postrichtlinie“)¹ festgelegt. Nach Artikel 23 der Postrichtlinie muss die Kommission „alle zwei Jahre“ dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Postrichtlinie Bericht erstatten. Dieser Bericht muss „einschlägige Informationen“ über die Entwicklung des Marktes, u. a. über technische und soziale Faktoren sowie über den Beschäftigungsaspekt und die Dienstqualität enthalten.

Eine regelmäßige Marktüberwachung und Berichterstattung sind wichtige Bestandteile der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes der Postdienste, damit etwaige Mängel und Probleme frühzeitig festgestellt werden und geeignete (rechtliche) Maßnahmen getroffen sowie Korrekturen durchgeführt werden können. Die Marktüberwachung war ferner von wesentlicher Bedeutung für die transparente Durchführung der EU-Postreform und um festzustellen, ob sie die gewünschten Auswirkungen bzw. den gewünschten Nutzen gebracht hat. Frühere Berichte über die Anwendung spielten eine wichtige Rolle im Rechtsetzungsverfahren für die Richtlinie 2008/6/EG.

Den ersten Bericht über die Anwendung legte die Kommission im November 2002² vor, den zweiten im März 2005³ und den dritten im Oktober 2006⁴. Wie schon die früheren Anwendungsberichte enthält auch dieser Bericht eine zusammenfassende Bewertung der Umsetzung der Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten, wobei sowohl auf die Schlüsselbereiche der Postrichtlinie selbst als auch auf spezifische Marktentwicklungen abgestellt wird (einschließlich einer Betrachtung der wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Aspekte, des Beschäftigungsaspekts und der Dienstqualität). Der Bericht erläutert die wichtigsten Entwicklungen seit dem letzten Bericht über die Anwendung vom Oktober 2006 und deckt den Berichtszeitraum 2006–2008 ab.

Dem Bericht ist ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen beigelegt, das ausführlichere Informationen über Entwicklungen im Regulierungsbereich und am Markt enthält. Der

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 Dienstqualität, ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14; Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft, ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21.

² Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG), KOM(2002) 632 endg.

³ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG), KOM(2005) 102 endg. und SEK(2005) 388.

⁴ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG), KOM(2006) 595 endg. und SEK(2006) 1293.

Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie enthält die Schlussfolgerungen des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen in kompakter Form. Der Bericht und die in diesem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen enthaltene eingehende Analyse stützen sich beide auf die kürzlich durchgeführte Studie von ECORYS zu den wichtigsten Entwicklungen im Postsektor (2006–2008)⁵.

Der Berichtszeitraum ist für den EU-Postsektor besonders relevant, da innerhalb des engen zeitlichen Rahmen dieses Berichts eine Reihe entscheidender Entwicklungen stattfand: Erstens hat Deutschland – mit Abstand der größte (nationale) Postmarkt in der EU – seine Postdienste zum 1. Januar 2008 vollständig liberalisiert. Zweitens ist eine Bewertung der vollständigen Marktöffnung im Vereinigten Königreich, die zum 1. Januar 2006 erfolgte, nunmehr möglich und wird derzeit von unabhängigen Experten durchgeführt. Drittens können die Auswirkungen der EU-weiten Senkung der Schwelle für den „reservierten Bereich“ auf Briefsendungen bis 50 Gramm ab 1. Januar 2006 – der letzte Zwischenschritt vor der vollständigen Marktöffnung – nun beurteilt werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Rat und das Europäische Parlament im Februar 2008 die Richtlinie 2008/6/EG zur weiteren Änderung der Postrichtlinie verabschiedet haben (nachstehend „die dritte Postrichtlinie“)⁶. In der dritten Postrichtlinie wird für die Mehrheit der Mitgliedstaaten (mengenmäßig 95 % der EU-Postmärkte) die Frist für die vollständige Marktöffnung bis zum 31. Dezember 2010 und für die übrigen Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2012 festgesetzt. Die dritte Postrichtlinie liefert somit die Rechtsgrundlage für die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienstleistungen. Diese in breitem Konsens vom Europäischen Parlament und vom Rat gefasste wichtige Entscheidung schließt nicht nur den Bezugszeitraum dieses Berichts ab, sondern erweitert ihn auch um eine zusätzliche Perspektive. Ziel dieses Berichts ist keine Vorausschau auf die Anwendung der dritten Postrichtlinie – dafür wären erhebliche Anstrengungen aller Interessengruppen erforderlich – sondern ein Überblick über die Anwendung der derzeitigen Postrichtlinie im Bezugszeitraum. Gegebenenfalls wird gleichwohl ein Ausblick gegeben bzw. werden Trends aufgezeigt.

2. Die Bedeutung der Postdienste und ihre Rolle im Wandel

Die Postdienste sind ein wichtiger Zweig der EU-Wirtschaft. Im Jahr 2004 verzeichneten sie in der EU Umsätze von rund 90 Mrd. EUR bzw. annähernd 1 % des BIP der EU⁷. Der Postdienstleistungssektor ist ferner ein wichtiger Arbeitgeber mit rund 1,6 Mio. direkt Beschäftigten im Jahr 2006⁸.

Postdienstleistungen umfassen die Bereiche Kommunikation, Werbung und Transport. Zusammen mit anderen Transport-, Logistik- und Kommunikationsdienstleistungen stellen sie eine Schlüsselbranche für die EU-Wirtschaft dar. Der darüber hinaus mit den Postdienstleistungen verbundene soziale Nutzen ist wirtschaftlich gar nicht messbar. Sie bieten dem Einzelnen die Möglichkeit, mit anderen zu kommunizieren und Informationen zu

⁵ Die Studie wird im Internet veröffentlicht unter:
http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm.

⁶ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3.

⁷ „Main developments in the Europeaj postal sector (2004-2006)“, WIK-Consult, Mai 2006.

⁸ „Main developments in the European postal sector (2006-2008)“, ECORYS, 2008.

empfangen. Postdienstleistungen sind Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Der Postsektor entwickelt sich grundlegend weiter. Zum Ende des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend sind die Postbetreiber einem harten Wettbewerb mit den elektronischen Kommunikationsmitteln ausgesetzt. Dies zwingt sie, ihre Unternehmen besser an den Bedarf der Kunden anzupassen und ihre Effizienz zu erhöhen. Darüber hinaus sehen sich die etablierten Postbetreiber durch die kontinuierliche Marktöffnung einem verstärkten Wettbewerb von Seiten neuer Marktteilnehmer gegenüber. Als Reaktion auf diese Entwicklungen haben die Postbetreiber ihre Effizienz durch Umstrukturierung ihrer Betriebsabläufe und damit verbundene Kostenkontrolle sowie eine bessere Dienstqualität erheblich gesteigert. Die Umstrukturierung der Postabfertigungsverfahren hat wiederum oft neue Produkte und Konzepte hervorgebracht oder wurde durch diese eingeleitet.

Die physische Post wird zunehmend durch Multikanalzustellung und maßgeschneiderte Lösungen für die Kunden ergänzt. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung von Hybrid-Postdiensten, die mittlerweile von den meisten Postbetreibern angeboten werden. Einige Postbetreiber gehen sogar noch einen Schritt weiter und dringen mit der Entwicklung von IT-Diensten für ihre Kunden auf angrenzende Märkte vor. Die Entwicklung neuer, höherwertiger Dienste ist eine Reaktion auf die drohende Verdrängung durch elektronische Dienste und die sich aus den technologischen Entwicklungen ergebenden Möglichkeiten.

Die Postdienste sind ein wichtiger Bestandteil der Binnenmarktpolitik der EU und waren auch in die Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung einbezogen, die im Jahr 2005 erneuert wurde⁹. In der Mitteilung der Kommission zum Binnenmarkt im Europa des 21. Jahrhunderts¹⁰ wird betont, dass Initiativen in Bezug auf netzgebundene Wirtschaftszweige wie beispielsweise die Postdienste Wirkung zeigen werden, sobald die betreffenden Regelungen erst einmal in vollem Umfang durchgeführt sind. Allerdings kann noch mehr getan werden. Es besteht breiter Konsens darüber, dass die dauerhafte Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, vor allem in Bezug auf den Postsektor und die übrigen liberalisierten netzgebundenen Wirtschaftszweige, am besten durch einen wettbewerbsbestimmten Markt und die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes gewährleistet werden kann.

3. Die Anwendung der Postrichtlinie und Entwicklungen im Regulierungsbereich

Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinie 97/67/EG in der geänderten Fassung der Richtlinie 2002/39/EG in Primär- und Sekundärrecht umgesetzt. Auch Estland, wo die Umsetzung zum Zeitpunkt der Vorlage des Berichts von 2006 noch im Gang war, hat mittlerweile beide Richtlinien umgesetzt.

Diese formale Umsetzung stellt allerdings nur den ersten Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts dar. Die praktische Anwendung der Postrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Postdienstbetreiber und den gesamten Sektor haben einen gleich hohen Stellenwert.

⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Brüssel, 22./23. März 2005.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724 endg.:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0724de01.pdf

Folgende wichtige Entwicklungen im Regulierungsbereich sind im Berichtszeitraum zu verzeichnen.

- Deutschland hat seinen Postmarkt ab 1. Januar 2008 vollständig geöffnet. Damit haben bislang vier Mitgliedstaaten den reservierten Bereich vor dem in der Postrichtlinie genannten Datum abgeschafft (Deutschland, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich). Die Liberalisierung des deutschen Postmarktes fiel mit der Einführung eines verbindlichen Mindestlohns im Postsektor in Deutschland zusammen. Nach Angaben von ECORYS liegt der Mindestlohn wesentlich über den derzeit von alternativen Postbetreibern gezahlten Löhnen und seine Einführung könnte sich negativ auf den Wettbewerb auswirken.
- Der Trend zu weiteren Marktöffnungen hat sich jedoch offenbar etwas verlangsamt. Die Niederlande, wo eine vollständige Marktöffnung geplant war, haben die Liberalisierung verschoben, ohne ein konkretes Datum für die vollständige Marktöffnung zu nennen. Die niederländische Regierung brachte hierfür eine Reihe von Argumenten vor. Dazu zählen unter anderem die Arbeitsbedingungen der wichtigsten Wettbewerber des etablierten niederländischen Postbetreibers, das Fehlen gleicher Wettbewerbsbedingungen für Postbetreiber aufgrund der Befreiung der etablierten Postbetreiber in Deutschland und im Vereinigten Königreich von der Mehrwertsteuer¹¹ sowie die Einführung eines Mindestlohns im Postsektor in Deutschland, durch den sich die Kosten für neue Postmarktteilnehmer erhöhten. Diese Argumente sind zwar aus politischer Sicht überzeugend, doch muss für ihre rechtliche Bewertung ihre Vereinbarkeit mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand und insbesondere Artikel 7 der Postrichtlinie geprüft werden. Dieser Artikel besagt, dass die Mitgliedstaaten weiterhin Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren können, jedoch nur soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist. Diese Bestimmung enthält also keinen Verweis auf Fälle von Gegenseitigkeit oder sonstige Elemente der nationalen legislativen oder sachlichen Zusammenhänge.
- Was die Entwicklung des Wettbewerbs im Postsektor betrifft, so besteht ein deutlicher Trend (verbindlich vorgeschrieben oder ausgehandelt) zum verstärkten Zugang von Wettbewerbern zum Zustellungsnetz. In den meisten Mitgliedstaaten ist der etablierte Postbetreiber verpflichtet, diesen Zugang unter angemessenen Bedingungen zu gewähren, die jedoch auszuhandeln sind. Scheitern die Verhandlungen, so können (oder müssen) diese Bedingungen von der nationalen Regulierungsbehörde festgelegt werden.
- Bei der Beseitigung rechtlicher Hemmnisse beim Marktzugang und bei der Schaffung gleicher Wettbewerbsverhältnisse wurden unterschiedliche Fortschritte erzielt. Die wettbewerbsverzerrende Wirkung von Mehrwertsteuerbefreiungen für Postdienste bleibt weitgehend bestehen, wenngleich die Kommission die Sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie¹²

¹¹ Auf die Mehrwertsteuerbefreiung wird nachstehend sowie unter Punkt 3.5.3 des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen näher eingegangen.

¹² Sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. 1977 L 145 vom 16.3.1977, S. 1, ersetzt ab 1. Januar 2007 durch die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1. Bei der letztgenannten Richtlinie handelt es sich um eine konsolidierte Neufassung der Sechsten Richtlinie des Rates von 1977, die im Laufe der Jahre mehrfach geändert worden war.

im Jahr 2003 entsprechend geändert hat¹³. Der fehlende Zugang von Wettbewerbern zu den Briefkästen ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor ein wichtiges Thema. Auch die Begriffsbestimmung der Universaldienstverpflichtung und ihrer künftigen Finanzierung könnte zu Unsicherheiten für Postbetreiber führen, vor allem, wenn die nationalen Umsetzungsvorschriften keine klare Rechtsgrundlage liefern (z.B. in Bezug auf den Umfang der Universaldienste). Genehmigungs- und Lizenzvergabeverfahren begünstigen nicht unbedingt das Entstehen von Wettbewerb. In einigen Fällen könnten die mit der Genehmigung oder Lizenzvergabe verbundenen Auflagen sogar eher dazu dienen, den Wettbewerb zu verhindern. Dies gilt beispielsweise in Finnland, wo ein Postbetreiber, der eine Lizenz beantragt, einen vollständigen Universaldienst erbringen oder eine „Sondersteuer“ entrichten muss, die sich auf 5 bis 20 % seines Jahresumsatzes belaufen kann. Das Lizenzverfahren hat den Wettbewerb bei der Zustellung von adressierter Post in Finnland effektiv verhindert.

Andere Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Anwendungsberichts 2006 sind weiterhin gültig.

Die Transparenz in Bezug auf die Kostendaten und die Kostenrechnung des Universaldiensterbringers ist in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin sehr unterschiedlich. Die wichtigsten Anforderungen von Artikel 14 der Postrichtlinie werden offenbar erfüllt (getrennte Konten für jeden Dienst des reservierten Bereichs einerseits und für die nichtreservierten Dienste andererseits). Es ist jedoch weniger sicher, ob die Anforderungen von Artikel 12, vor allem in Bezug darauf, dass die Tarife für die einzelnen Universaldienstleistungen kostenorientiert sein müssen, erfüllt werden.

Wie der Gemeinschaftsgesetzgeber bekräftigt hat, sind gut funktionierende nationale Regulierungsbehörden von entscheidender Bedeutung für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste. Obgleich die Mitgliedstaaten formal unabhängige nationale Regulierungsbehörden eingerichtet haben, ist zu beobachten, dass deren Mandat, Ressourcen und Befugnisse sich in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden. Es bestehen ernsthafte Zweifel daran, dass alle nationalen Regulierungsbehörden angemessen ausgestattet sind, um ihre Aufgaben (effizient) erfüllen zu können.

4. Marktentwicklungen

Mengenmäßig hat die adressierte Post innerhalb des Postmarkts zwischen 2004 und 2006 weiterhin zugenommen¹⁴, wobei die Zunahme in den neuen Mitgliedstaaten, die der EU 2004 bzw. 2007 beitraten, stärker war als in den alten Mitgliedstaaten. Im Zeitraum 2004 bis 2006 stieg das Sendungsaufkommen in den neuen Mitgliedstaaten im Durchschnitt um 6,5 % gegenüber durchschnittlich 1,5 % in den übrigen 15 Mitgliedstaaten. Der Postmarkt entwickelt sich weiter auf einen Einweg-Markt zu, wobei die Geschäftspost im Durchschnitt 85 % des gesamten Sendungsaufkommens ausmacht.

Es wird erwartet, dass der Postmarkt in den Mitgliedstaaten, in denen er bislang weniger entwickelt ist, weiterhin erheblich wachsen wird. Ein deutliches Wachstumspotenzial besitzt mit steigender Dienstqualität auch die Direktwerbung. In Mitgliedstaaten mit ausgereiftem Postmarkt ist die Lage anders. Einige dieser Mitgliedstaaten können weiterhin gemäßigte Wachstumsraten erzielen, während andere, etwa das Vereinigte Königreich oder die

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor, KOM(2003) 234 endg., geändert durch KOM(2004) 468 endg.

¹⁴ Neueste verfügbare Daten; ECORYS, 2008.

Niederlande, in den vergangenen Jahren bereits ein rückläufiges Sendungsaufkommen verzeichnet haben.

Der Wettbewerb am Briefpostmarkt entwickelt sich nur langsam und ein echter Wettbewerb muss sich erst noch herausbilden. Die Marktanteile der Wettbewerber nehmen zwar zu, bleiben jedoch selbst in den Mitgliedstaaten, die ihren Postmarkt vollständig liberalisiert haben, relativ gering. Der durchgehende Wettbewerb ist in Spanien, Schweden, Deutschland und den Niederlanden überdurchschnittlich entwickelt. 2007 lagen die Marktanteile der Wettbewerber bei schätzungsweise 8 % in Spanien, 9 % in Schweden, 10 % in Deutschland und 14 % in den Niederlanden. In den neuen Mitgliedstaaten entwickelt sich der durchgehende Wettbewerb in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland und Rumänien. In den meisten übrigen Mitgliedstaaten liegen die Marktanteile der Wettbewerber, von einigen Ausnahmen abgesehen, weiterhin unter 2 %.

Im Vereinigten Königreich, wo der Postmarkt 2006 vollständig liberalisiert wurde, ist der durchgehende Wettbewerb weiterhin unbedeutend. Dagegen hat der Wettbewerb im vorgelagerten Teil des Marktes zugenommen, der Marktanteil der Wettbewerber liegt hier bei rund 20 % des Gesamtvolumens der adressierten Post. Die britische nationale Regulierungsbehörde Postcomm war besonders aktiv in Bezug auf Zugangsmodalitäten und die Entwicklung einer Zulassungsregelung für neue Marktteilnehmer. Einige Aspekte der Zugangsregelung und -regulierung haben dazu geführt, dass im Vereinigten Königreich eher ein Wettbewerb um den Zugang als ein durchgehender Wettbewerb entstanden ist.

Die Verringerung des „reservierten Bereichs“ für Briefsendungen von 100 Gramm auf 50 Gramm ab 1. Januar 2006, die eine Öffnung des Marktes für adressierte Post um weitere 7 % bewirkt hat, scheint sich kaum auf die Entwicklung des Wettbewerbs ausgewirkt zu haben, da sie nur einen mengenmäßig kleinen Teil des Postmarktes geöffnet hat. Die Öffnung einzelner Segmente des Marktes für adressierte Post in einigen Mitgliedstaaten scheint für die Entstehung von Wettbewerb von größerer Bedeutung gewesen zu sein, da durch sie größere Anteile des Postmarktes für Wettbewerber geöffnet wurden. Dies gilt etwa für die Liberalisierung der Direktwerbung in den Niederlanden, die so genannte D-Lizenz in Deutschland (die es Wettbewerbern gestattet, schon vor der vollständigen Markttöffnung höherwertige Zustellungsdienstleistungen am nächsten Tag zu erbringen) und die Liberalisierung der Hybridpost in Bulgarien.

Die allgemein langsame Entwicklung des Wettbewerbs ist auf rechtliche Hemmnisse zurückzuführen, d. h. die Tatsache, dass in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor für den Großteil der Postmenge reservierte Bereiche gelten. Da Einsparungen durch Größenvorteile eine wichtige Rolle beim Postgeschäft spielen, erschwert die Reservierung von Diensten für die etablierten Postbetreiber es den neuen Marktteilnehmern, ein ausreichendes Volumen zu erreichen, um ebenfalls Einsparungen durch Größenvorteile erzielen und am Postmarkt konkurrenzfähig sein zu können.

Neben dem reservierten Bereich und weiteren, vorstehend bereits genannten, rechtlichen Hemmnissen wie der Befreiung der Postdienste von der Mehrwertsteuer, dem Zugang zu Briefkästen oder anderen Elementen der Postinfrastruktur in einigen Mitgliedstaaten sowie den Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren gibt es möglicherweise auch strategische Hindernisse für die Entwicklung des Wettbewerbs. Strategische Hindernisse könnten vor allem durch (mutmaßlich) missbräuchliches Verhalten des marktbeherrschenden Postdienstleisters entstehen, beispielsweise Exklusivverträge, Preisdiskriminierung, Treueprämien sowie Bündelung und Koppelung von Produkten.

5. Die Auswirkungen der Postrichtlinie auf den Markt

Die EU-Postreform, die 1992 mit der Veröffentlichung des Grünbuchs über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste begann, hatte erhebliche Auswirkungen auf die Erbringung von Postdienstleistungen und den Postsektor. Die Postrichtlinie und ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten haben zu einer Verbesserung der Dienstqualität geführt und die Erbringung eines Universaldienstes für alle Kunden sichergestellt. Ein qualitativ hochwertiger und erschwinglicher Postdienst wird in der gesamten Europäischen Union mindestens fünfmal wöchentlich (mit begrenzten Ausnahmen aufgrund geografischer Gegebenheiten) erbracht.

Aufgrund der Auswirkungen der Postrichtlinie auf die Regulierung und den Markt sowie die schrittweise Marktöffnung nimmt der Wettbewerb am Briefpostmarkt zu. Die Marktanteile der Wettbewerber im Segment der adressierten Post sind zwischen 2004 und 2007 in mehreren Mitgliedstaaten erheblich gewachsen. Die Marktöffnung und die Einführung des Wettbewerbs sind die Schlüsselinstrumente für die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein besseres Dienstleistungsangebot für die Kunden. Echter Wettbewerb ist jedoch noch im Entstehen begriffen und festgestellte (oder sich herausbildende) Schranken müssen wirksam bekämpft werden.

Angetrieben durch die in der Postrichtlinie festgeschriebene schrittweise Marktöffnung und die Herausforderungen des Wettbewerbs haben die etablierten Postbetreiber im Berichtszeitraum die Modernisierung ihres Betriebs fortgesetzt und durch großangelegte Umstrukturierungen ihre Effizienz gesteigert. Die Postbetreiber bewegen sich verstärkt auf eine marktgetriebene und kundenorientierte Erbringung von Postdienstleistungen zu.

Die durchschnittliche Dienstqualität – gemessen in Laufzeit – war im Berichtszeitraum weiterhin hoch und liegt weit über den in der Postrichtlinie festgesetzten Leistungszielen einer Laufzeit von drei Tagen für 85% und von fünf Tagen für 97% der grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postsendungen. 2007 wurden wie auch bereits 2006 94 % der grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postsendungen innerhalb von drei Tagen zugestellt.

6. Schlussfolgerungen

Im Berichtszeitraum hat sich die schrittweise Öffnung des Postmarktes fortgesetzt und Deutschland hat seinen Postmarkt vollständig liberalisiert. Der Wettbewerb mit seinen Vorteilen für Unternehmen und Kunden hat sich weiter entwickelt, allerdings langsamer als erwartet. Dies ist einerseits auf die Tatsache zurückzuführen, dass ein Großteil des Postmarktes nach wie vor für etablierte Postbetreiber reserviert ist. Die Annahme der dritten Postrichtlinie ist diesbezüglich von entscheidender Bedeutung, da sie die Abschaffung der letzten Rechtsmonopole vorsieht und dem Postsektor bzw. der Gesamtwirtschaft eine einmalige Chance bietet. Wie sich in den Mitgliedstaaten zeigt, die ihren Markt bereits vollständig geöffnet haben, führt der sich herausbildende Wettbewerb zu qualitativ hochwertigeren und stärker kundenorientierten Postdiensten.

Neben dem reservierten Bereich bestehen andere (rechtliche und strategische) Marktzutrittsschranken fort. Wenn die Vision eines Binnenmarktes mit nachhaltigen und effizienten Postdiensten Wirklichkeit werden soll, dann müssen die Schranken wirkungsvoll bekämpft und beseitigt werden. Hierfür sind die Kommission, die Mitgliedstaaten und alle Interessengruppen gemeinsam verantwortlich. Es ist unbedingt erforderlich, ein effizientes Regulierungssystem in allen Mitgliedstaaten einzuführen und dafür zu sorgen, dass die Entstehung von Wettbewerb und seine positiven Auswirkungen für die Kunden nicht durch die nationalen Rechtsvorschriften für den Postdienst behindert werden.

In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass die Kommission dem Rat 2003 einen Vorschlag für die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung der Post sowie die Besteuerung aller Postdienstleister unterbreitet hat. Der Rat konnte jedoch über diesen Vorschlag keine Einigung erzielen und hat ihn seit 2004 nicht mehr erörtert. Die Annahme dieses Vorschlags ist nun umso dringender erforderlich, als in der dritten Postrichtlinie ein endgültiger Termin für die vollständige Liberalisierung der nationalen Postmärkte festgesetzt wurde. Ein Vorabentscheidungsersuchen hinsichtlich des Umfangs der Mehrwertsteuerbefreiung von Postdiensten ist derzeit beim EuGH anhängig (Rechtssache C-357/07).

Die nationalen Regulierungsbehörden spielen im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes und angesichts eines Umfelds mit mehreren Betreibern eine entscheidende Rolle. Zu den wichtigsten Herausforderungen für die nationalen Regulierungsbehörden zählen unter anderem die Herstellung der Interoperabilität an einem Markt mit mehreren Betreibern, Maßnahmen zur Beseitigung strategischer Marktzutrittsschranken und die Gewährleistung von stärker kostenorientierten Tarifen. Damit die nationalen Regulierungsbehörden ihre Aufgaben erfüllen können, muss in den meisten Mitgliedstaaten das Fachwissen in den Behörden weiter ausgebaut und das Personal aufgestockt werden. Dieser Aspekt wird auch in der Richtlinie 2008/6/EG hervorgehoben.

Der Schwerpunkt im Postsektor kann in den kommenden Jahren eindeutig nicht nur auf der Umsetzung der dritten Postrichtlinie liegen. Die Marktüberwachung und die kritische Bewertung der Anwendung der derzeitigen Postrichtlinie sind von entscheidender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten und vor allem die nationalen Regulierungsbehörden müssen ihre volle Aufmerksamkeit auf die wirkungsvolle Umsetzung der dritten Postrichtlinie richten und gleichzeitig die effiziente Regulierung im Rahmen der derzeit geltenden Postrichtlinie gewährleisten. Diese Phase ist, da sie den Übergang von mehreren Rechtssystemen hin zu einem einzigen betrifft, von besonderer Bedeutung.

Auf der Grundlage der vom Gemeinschaftsgesetzgeber eingegangenen Verpflichtungen und ihrer eigenen Pflichten wird die Kommission aktiv an diesen Prozessen teilnehmen, indem sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, eine vorbildliche Regulierungspraxis aufzubauen. Gleichzeitig wird sie die aktive und transparente Marktüberwachung fortsetzen, um die Verwirklichung der Ziele der EU-Postreform zu gewährleisten.