



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.5.2016
SWD(2016) 167 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über grenzüberschreitende Paketzustelldienste

{ COM(2016) 285 final }

{ SWD(2016) 166 final }

Zusammenfassung
Grenzüberschreitende Paketzustellung – Folgenabschätzung
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Hohe Preise für die Auslandszustellung von Paketen, die für Online-Einzelhändler und Privatkunden vor allem in entlegenen Gebieten bzw. für KMU gelten, stellen ein Hindernis für den grenzüberschreitenden Online-Handel dar. Schuld an dieser Preissituation sind relativ hohe Markteintrittsbarrieren, die die Entwicklung eines flächendeckenden Wettbewerbs hemmen können, sowie das geringe Versandvolumen der Kleinkunden, das ihre Position bei Preisverhandlungen schwächt. Kleinere Online-Einzelhändler und Privatkunden müssen daher höhere Preise zahlen und haben weniger Auswahl bei den Zustellmöglichkeiten. Ferner verfügen zahlreiche nationale Regulierungsbehörden nur über ein beschränktes Mandat zur Überwachung des grenzüberschreitenden Paketmarkts. Aus diesem Grund fehlt es an den Informationen, die notwendig wären, um etwaige Fälle von Marktversagen oder sonstige regulatorische Probleme aufzudecken. Auch Einzelhändler und Privatkunden sind über die zur Auswahl stehenden Zustellmöglichkeiten nicht ausreichend informiert. Da der Umfang der Universaldienstpflichten in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt ist, kann mit der Postdienste-Richtlinie (Richtlinie 97/67/EG) ¹ allein nicht gewährleistet werden, dass vom Online-Handel genutzte Zustelldienste erschwinglich sind.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Ziel ist es, die Regulierungsaufsicht wirksamer zu gestalten, für mehr Transparenz beim Angebot und bei den Preisen der einzelnen grenzüberschreitenden Zustelldienste zu sorgen und den Wettbewerb anzukurbeln. Dies sollte dazu führen, dass kleinere Online-Einzelhändler und Privatkunden insbesondere in entlegenen Gebieten niedrigere Preise für die grenzüberschreitende Paketzustellung zahlen. Die Qualität der grenzüberschreitenden Paketzustelldienste wird gesondert behandelt.
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Wenn man nicht konzertiert auf EU-Ebene vorgeht, lassen sich die beschriebenen grenzüberschreitenden Probleme wahrscheinlich nicht allein durch nationale Maßnahmen lösen. Es gibt unterschiedliche Ansätze und Auslegungen, was den aktuellen Regulierungsrahmen (insbesondere die Postdienste-Richtlinie) betrifft. Dies führt dazu, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten tätige Zustelldienste unterschiedliche Ausgangsbedingungen vorfinden und dass KMU und Bürger, die vom (digitalen) Binnenmarkt profitieren möchten, unterschiedlich gut geschützt sind. Einzelne Mitgliedstaaten sind nicht in der Lage, wirksam gegen Behinderungen des Binnenmarkts vorzugehen, da EU-weite Zustellnetze mehreren Rechtsordnungen unterliegen.
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?
Bezüglich der Preistransparenz und der Regulierungsbefugnisse wurden verschiedene Optionen geprüft. Bevorzugt werden die nachstehenden Möglichkeiten: 1) Mehr Transparenz durch die Veröffentlichung der Preise ausgewählter Produkte verschiedener grenzüberschreitender Zustelldienste in einem eigenen Bereich auf der EUROPA-Website der Kommission und Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörden zur Bewertung von deren Erschwinglichkeit. 2) Verbesserung der Regulierungsaufsicht, indem klar festgelegt wird, dass alle Paketzustelldienste (ab einer bestimmten Größe) den nationalen Regulierungsbehörden ein Mindestmaß an statistischen Daten übermitteln müssen. 3) Ankurbelung des Wettbewerbs, indem gefordert wird, Dritten den Zugang zu grenzüberschreitenden Netzwerken und multilateralen Preisvereinbarungen nationaler Postbetreiber zu öffnen. Weitere in Erwägung gezogene und verworfene Optionen: mehr Transparenz bei individuell ausgehandelten Preisen und/oder bei den von Online-Einzelhändlern an den Zustelldienstbetreiber gezahlten Preisen sowie Vorabmeldung von Preisänderungen (an die Regulierungsbehörden). Eine eigenständige Verordnung ermöglicht eine rasche Umsetzung gezielter und unmittelbar geltender Vorschriften und wirkt fragmentierungsabbauend. Durch einheitliche Vorschriften würden alle auf dem Markt tätigen Betreiber Rechtssicherheit erhalten. Durch nicht legislative Maßnahmen, wie etwa den 2013 vorgelegten Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung ² , konnten bislang weder bei der Erschwinglichkeit noch bei der Regulierungsaufsicht Verbesserungen erzielt werden. Angesichts des raschen Wandels, dem einige Teile des Marktes unterliegen, und beschränkter Marktkenntnis, wird davon Abstand genommen, eine Preisregulierung vorzuschlagen.
Wer unterstützt welche Option?

¹ Geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG und die Richtlinie 2008/6/EG.

² COM(2013) 886 final.

Preissenkende Maßnahmen werden von Einzelhändlern und Privatkunden unterstützt. Die nationalen Postbetreiber sind gegen Regulierungsmaßnahmen und halten die Märkte für wettbewerbsorientiert. Die Kurierdienstbranche befürwortet eine Harmonisierung des Regulierungsrahmens, kritisiert aber gleichzeitig mehr Aufsicht seitens der nationalen Regulierungsbehörden. Die nationalen Regulierungsbehörden räumen ein, dass es derzeit an Marktdaten mangelt, warnen aber vor neuen Ex-ante-Befugnissen. Das Europäische Parlament hat sich für eine ausgewogene und zielgerichtete Maßnahme ausgesprochen. Die Mitgliedstaaten lehnen eine Preisregulierung ab.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet (gegebenenfalls) die bevorzugte Option (ansonsten die wichtigsten angeben)?

Wenn die nationalen Regulierungsbehörden über mehr Marktkenntnis verfügen, können sie den Markt besser überblicken und seine Entwicklungen besser überwachen. Die Preis-Website und die von den nationalen Regulierungsbehörden durchgeführten Erschwinglichkeitsbewertungen werden die Aufmerksamkeit auf (zu) hohe Preise lenken. Dadurch steigt der Druck, angemessene Preise zu bieten, was insbesondere kleinen Online-Händlern und Privatkunden zugutekommen würde. Die Zustelldienste würden von einer höheren Nachfrage nach grenzüberschreitenden Zustelldiensten profitieren. Der Zugang zu multilateralen Vereinbarungen erleichtert den Paketzustelldiensten den Markteintritt und führt zu einer Senkung der Kosten der nationalen Postbetreiber.

Welche Kosten sind (gegebenenfalls) mit der bevorzugten Option verbunden (ansonsten die wichtigsten Kosten angeben)?

Die Kosten dürften unter 500 000 EUR liegen (221 000 EUR für Regulierungsbehörden, 20 000 EUR für nationale Postbetreiber und 170 000 EUR für andere Zustelldienste). Die Schätzung beruht auf dem Standardkostenmodell der EU und den statistischen Erfahrungswerten der Kommission.

Welche Auswirkungen ergeben sich für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Der Vorschlag dürfte zu einem Rückgang der Zustellpreise führen, so dass kleinere Online-Einzelhändler mehr verkaufen können. Nur in einem Mitgliedstaat ansässige Zustelldienste mit weniger als 50 Beschäftigten wären von der Verpflichtung ausgenommen, Daten an die nationalen Regulierungsbehörden zu melden.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Für die Mitgliedstaaten können zusätzliche Kosten entstehen, falls die nationalen Regulierungsbehörden aus den Staatshaushalten finanziert werden und zusätzliche Ressourcen benötigen.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Nein. Zustelldienste aus Drittländern, die in der EU tätig werden möchten, müssen dieselben Auflagen erfüllen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Die Verordnung wird in einem zwei Jahre nach ihrem Erlass vorzulegenden Bericht überprüft, in dem auf die Fortschritte bei anderen Initiativen zur Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung eingegangen wird.