



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 18. November 2016
(OR. en)

14401/16

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0149 (COD)

LIMITE

POSTES 18
TELECOM 231
MI 713
COMPET 586
DIGIT 130
CONSOM 278
IA 111
CODEC 1655

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 13458/16 POSTES 15 TELECOM 199 MI652 COMPET 536 DIGIT 116
CONSOM 248 IA 92 CODEC 1479

Nr. Komm.dok.: 9706/16 POSTES 4 TELECOM 110 MI 407 COMPET 348 DIGIT 65
CONSOM 135 IA 35 CODEC 795 + ADD1 + ADD2 + ADD3 + ADD4 +
ADD5

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des
Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste
– Sachstandsbericht

Der vorliegende Bericht wurde unter Verantwortung des slowakischen Vorsitzes erstellt; er soll speziellen Fragen sowie ausführlicheren Bemerkungen einzelner Delegationen nicht vorgreifen. In dem Bericht wird dargelegt, welche Arbeit in den Vorbereitungsgremien des Rates bereits geleistet worden ist und wie weit die Prüfung des eingangs genannten Vorschlags fortgeschritten ist.

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat den oben genannten Vorschlag, der sich insbesondere auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union stützt, am 25. Mai 2016 angenommen. Generell zielt der Vorschlag darauf ab, konkrete Fragen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Paketzustelldiensten zu regeln. Die vorgeschlagene Verordnung baut auf den Vorschriften für grenzüberschreitende Paketzustelldienste der Richtlinie 97/67/EG über Postdienste¹ auf und ergänzt diese.

Konkret zielt der Vorschlag darauf ab,

- dass die Märkte besser funktionieren, indem die Regulierungsaufsicht über die Paketzustellmärkte wirksamer und kohärenter gestaltet wird, und dass der Wettbewerb gefördert wird,
- dass die Tarife transparenter werden, damit ungerechtfertigte Tarifunterschiede abgebaut und die Tarife für Privatkunden und Kleinunternehmen vor allem in entlegenen Gebieten gesenkt werden.

Diese konkreten Ziele leisten einen Beitrag zur Verwirklichung der breiter gefassten Ziele des digitalen Binnenmarktes, nämlich zur Förderung des grenzüberschreitenden Online-Handels und der digitalen Inklusion.

2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 19. Oktober 2016 angenommen (INT/799 – Paketzustellung).
3. Das Europäische Parlament hat eine Berichterstatterin ernannt (Lucy ANDERSON, S&D, VK). Es wurde jedoch noch nicht entschieden, wie die Verantwortlichkeiten zwischen dem Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN) und dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) aufgeteilt werden.
4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat (Verkehr, Telekommunikation, Energie – Telekommunikation) werden gebeten, den vorliegenden, unter der Verantwortung des Vorsitzes erstellten Sachstandsbericht zur Kenntnis zu nehmen. Darin wird dargelegt, welche Hauptfragen erörtert worden sind und welche Bedenken die Delegationen dabei geäußert haben.

¹ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarkts der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14-25).

II. SACHSTAND

Die Kommission hat der Gruppe "Postdienste" den Vorschlag am 9. Juni 2016 vorgestellt. Anschließend wurden am 7. Juli die Folgenabschätzung und am 8. September, 18. und 25. Oktober und 9. November der Rechtstext geprüft. Angesichts der zahlreichen Bedenken und Fragen der Delegationen und der begrenzten Zeit, die für eine allgemeine Einigung über den Text zur Verfügung steht, hat der Vorsitz beschlossen, diesen Sachstandsbericht zu erstellen, um die Minister über den Stand der Beratungen über den Vorschlag zu unterrichten und auf die Fragen hinzuweisen, die weiterer Erörterung bedürfen.

Die Delegationen haben allgemeine Vorbehalte/Prüfungsvorbehalte eingelegt und analysieren weiterhin die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs im Einzelnen.

Hauptfragen:

Der Vorsitz geht davon aus, dass das Ziel einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustelldienste, wie es im Kommissionsvorschlag dargelegt ist, von den Delegationen generell begrüßt wird. Die Delegationen äußerten sich außerdem positiv zu den Bemühungen des Vorsitzes, Unklarheiten und technische Fragen in dem Vorschlag zu behandeln, wie es im jüngsten Kompromisstext (Dok. 13458/16) geschehen ist. Darin enthalten sind weitere Präzisierungen der Begriffsbestimmungen, beispielsweise die Definition für "Paket", sowie des Geltungsbereichs der Maßnahmen und der Betreiber und Tätigkeiten, für die sie gelten.

Trotz größerer Klarheit haben sich in den Beratungen der Gruppe jedoch einige Fragen ergeben, darunter allgemeine Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einiger der vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen, des Regelungsaufwands, den sie mit sich bringen würden, und der Rechtfertigung von Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Marktsegmente. Die ermittelten Hauptfragen sind nachstehend weiter ausgeführt. Diese Fragen bedürfen weiterer eingehender Prüfung, ohne dass speziellen Fragen einzelner Delegationen oder anderen Bestimmungen des Vorschlags, die noch nicht umfassend behandelt wurden, vorgegriffen wird. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Fristen im gesamten Vorschlag angepasst werden müssen, wenn eine Einigung über die betreffenden Bestimmungen erzielt worden ist.

In Bezug auf den Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs haben einige Delegationen Bedenken und Fragen hinsichtlich der Beziehung zur Richtlinie über Postdienste. Ein Ansatz war, dass die Verordnung an die Richtlinie über Postdienste angeglichen und dementsprechend auf die Bestimmungen über Postdienste beschränkt werden sollte, sodass nur Postbetreiber einbezogen würden, die nach nationalem Recht zugelassen sind. Andere Delegationen sprachen sich für einen umfassenderen vertikalen Anwendungsbereich aus, bei dem auch andere Betreiber als herkömmliche Postbetreiber einbezogen würden; sie betonten, dass es notwendig sei, auch neue Geschäftsmodelle einzubeziehen. Die Kommission erläuterte im Rahmen der Prüfung, dass die vorgeschlagene Verordnung die Richtlinie über Postdienste ergänze und eine "lex specialis" darstelle; der Vorschlag enthalte keine Bestimmungen, die zur Richtlinie über Postdienste im Widerspruch stünden.

Ein Punkt, der bei mehreren Delegationen Bedenken hervorrief, ist der Zugang zu multilateralen Vereinbarungen für grenzüberschreitende Paketzustelldienste, wie in Artikel 1 Buchstabe c erwähnt und in Artikel 6 konkretisiert. Nach Ansicht dieser Delegationen sollte es sich beim Zugang Dritter um den Zugang zur Infrastruktur und zu zugehörigen Diensten handeln, die in den multilateralen Vereinbarungen vorgesehen sind, und nicht um den Zugang zu den Vereinbarungen selbst. Einige wenige Delegationen sprachen sich außerdem dafür aus, den Anwendungsbereich auch auf bilaterale Vereinbarungen auszudehnen. Dies wurde jedoch von mehreren anderen Delegationen abgelehnt. Die Kommission erläuterte, dass der Zugang Dritter zu multilateralen Vereinbarungen den Wettbewerb fördern und zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Netze führen werde.

Was die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 anbelangt, so hat der Vorsitz eine neue Definition für "Paket" eingeführt, wonach es sich bei einem Paket um eine andere Postsendung als eine Briefsendung mit einem Gewicht von nicht mehr als 31,5 kg handelt. In Erwägungsgrund 8 wird ferner erläutert, dass eine Postsendung mit einer Dicke von mehr als 20 mm der Wahrscheinlichkeit nach eher eine Warensendung als eine Briefsendung ist. Einige Delegationen stellen noch weitere Überlegungen an, ob und wie der Geltungsbereich dieser Begriffsbestimmung, einschließlich der Ober- und Untergrenzen, verbessert werden könnte. Die Begriffsbestimmung wird gewisse Auswirkungen auf Betreiber haben, die Postsendungen sortieren, und es wurde darauf hingewiesen, dass jedwede Lösung unter Vermeidung höherer Kosten und eines größeren Verwaltungsaufwands präzise genug sein sollte, um Betreibern einen gewissen Ermessensspielraum (insbesondere in Bezug auf die Untergrenze) einzuräumen. Darüber hinaus hatten einige Delegationen Bedenken wegen der Auswirkungen der Begriffsbestimmung in Bezug auf die 15 Postsendungen, die im Anhang aufgeführt sind; einige Delegationen sind der Ansicht, dass hier Briefe und Pakete nicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden.

Die Definition für "Paketzustelldienste" führte ebenfalls zu intensiven Diskussionen in der Gruppe. Mehrere Delegationen machten geltend, dass diese Definition nicht mit der Definition für "Postdienste" in der Richtlinie über Postdienste in Einklang steht (*in der englischen Fassung wird "or" anstelle von "and" verwendet*). Nach Ansicht dieser Delegationen wäre es unverhältnismäßig, Betreibern, die nur eine der Dienstleistungen in der Post-Wertschöpfungskette wie Abholung oder Sortieren erbringen, die Verpflichtung aufzuerlegen, die einschlägigen Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung einzuhalten. Dadurch entstünde Verwaltungsaufwand für diese Betreiber, einschließlich ihrer Unterauftragnehmer, und es würde sich das Risiko erhöhen, dass den nationalen Regulierungsbehörden dieselben Informationen von unterschiedlichen Betreibern von Paketzustelldiensten vorgelegt werden müssen.

Informationspflicht (Artikel 3)

Diese Bestimmung wurde von der Kommission vorgeschlagen, um die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) stärker in die Lage zu versetzen, den Markt besser zu überwachen, und zwar auf der Grundlage eines Mindestmaßes an harmonisierten Kenntnissen und korrekten Informationen aus statistischen Daten, die von Paketzustelldiensteanbietern mit einer Mindestanzahl von Beschäftigten übermittelt werden. Dies würde auch die frühzeitige Feststellung potenziellen Marktversagens ermöglichen.

Wenngleich der Vorsitz große Anstrengungen unternommen hat, um einen ausgewogenen Wortlaut von Artikel 3 zu erarbeiten, der mehreren vorgebrachten Bedenken Rechnung trägt, sind einige Delegationen nach wie vor der Ansicht, dass dieser Artikel eine erhöhte und unverhältnismäßige Verwaltungslast verursacht. Mehrere Delegationen haben auf die Gefahr hingewiesen, dass die von den Diensteanbietern geforderten Informationen möglicherweise doppelt bereitgestellt werden und/oder die NRB bereits im Besitz der verlangten Informationen sein könnte. Einige Delegationen unterstrichen diesbezüglich, wie wichtig die strikte Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung ist, und betonten, dass es von Vorteil wäre, wenn alle Akteure, einschließlich der Kommission, digitale Technologien zur leichteren Übermittlung von Daten benutzen.

Ein weiterer Punkt, der noch zur Debatte steht, ist das vom Vorsitz in Absatz 3 Buchstabe a eingeführte Kriterium der "*durchschnittlichen Anzahl der Personen, die für den Anbieter tätig*" und an der Erbringung der Paketzustelldienste beteiligt waren, sowie der in Absatz 6 eingeführte Schwellenwert für die Anwendung von Artikel 3 von "*durchschnittlich weniger als 50 Mitarbeiter*", die für den Anbieter tätig und an der Erbringung der Paketzustelldienste beteiligt sind (es sei denn der Anbieter ist in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen). Mehrere Delegationen möchten die Kriterien in diesen beiden Absätzen aneinander angleichen und beispielsweise auch Unterauftragnehmer in Absatz 6 einschließen. Andere Delegationen würden Kriterien wie Umsatz, Marktanteil oder Beschäftigung anstatt der durchschnittlichen Anzahl von Beschäftigten bevorzugen.

Transparenz und Erschwinglichkeit der grenzüberschreitenden Tarife (Artikel 4 und Artikel 5)

Diese inhaltlich miteinander verknüpften Artikel haben zu ausführlichen Diskussionen in der Gruppe geführt, in deren Verlauf unterschiedliche Ansichten und Bedenken der Mitgliedstaaten zu mehreren Aspekten der Artikel geäußert wurden. Mehrere Delegationen äußerten die gleichen Bedenken wie im Abschnitt zu Artikel 3 dargelegt bezüglich der durch diese Bestimmungen verursachten erhöhten und unverhältnismäßigen Verwaltungslast. Einige Delegationen haben ferner Bedenken aufgrund der Tatsache, dass diese Artikel nur auf Anbieter von Universaldienstleistungen angewendet würden, was ihrer Ansicht nach zu einer Verzerrung des ordnungsgemäßen Wettbewerbs auf dem Markt und unfairen Verpflichtungen führen und gleichzeitig eine Ungleichbehandlung der Anbieter verursachen würde. Mehrere Delegationen möchten, dass Artikel 5 gestrichen wird und alle Paketzustelldienstleister in Artikel 4 aufgenommen werden, da damit dieselben Ziele erreicht werden könnten.

Mehrere Delegationen hatten zudem Bedenken bezüglich der geforderten Übermittlung der geltenden Endgebühren für jedes Kalenderjahr an die NRB, die diese ihrerseits an die Kommission und an die NRB des Einlieferungsmitgliedstaats weiterleiten würde. Da diese Gebühren zwischen den beteiligten Parteien kommerziell ausgehandelt werden können, sollten sie als sensible und vertrauliche Geschäftsdaten gelten. Darüber hinaus wäre die Pflicht zur Bereitstellung dieser Gebühren unter allen Umständen mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Daher möchten mehrere Delegationen Artikel 4 Absatz 2 streichen. Auf den Wunsch der Delegationen nach Beibehaltung eines hohen Vertraulichkeitsniveaus hin hat der Vorsitz in den Artikeln 4 und 5 seines Kompromisstextes (Dok. 13458/16) Bestimmungen aufgenommen, nach denen die NRB und die Kommission strikte Vertraulichkeit beim Umgang mit Endgebühren sowie bei der Bewertung der Erschwinglichkeit gemäß Artikel 5 gewährleisten müssen.

Was die Bedenken bezüglich der Anwendbarkeit der Artikel 4 und 5 nur auf Anbieter von Universaldienstleistungen betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass diese bereits verpflichtet sind, erschwingliche und kostenorientierte Paketzustelldienste mit transparenten Preisen anzubieten, für die ihnen im Gegenzug bestimmte Zugeständnisse gewährt werden, wie z. B. eine Mehrwertsteuerbefreiung. Dagegen handelt es sich bei den Preisen von Anbietern von Nicht-Universaldienstleistungen oft um individuell kommerziell ausgehandelte Tarife, die häufig nicht öffentlich sind. Mit dem Vorschlag werden die bereits bestehenden Verpflichtungen für Anbieter von Universaldienstleistungen nicht geändert; er soll es lediglich den nationalen Regulierungsbehörden ermöglichen, die Erschwinglichkeit bestimmter grenzüberschreitender Tarife zu bewerten, wobei alle sensiblen Informationen mit strengster Vertraulichkeit behandelt werden, wie nunmehr in der jüngsten Fassung des Kompromisstextes des Vorsitzes betont wird. Dieser Text präzisiert auch, dass in das Verfahren zur Bewertung der Erschwinglichkeit ein Filter eingebaut ist, der bewirkt, dass nur die Tarife, die unverhältnismäßig hoch erscheinen, eine eingehendere Evaluierung auf der Grundlage objektiver Kriterien erfordern; Beispiele hierfür wurden in Artikel 5 Absatz 2 und in den entsprechenden Erwägungsgrund 16 aufgenommen.

Ein weiterer Punkt, der von einigen Delegationen zur Sprache gebracht wurde, ist die mangelnde Klarheit der Methode zur Bewertung der Erschwinglichkeit, die zu einer unterschiedlichen Behandlung in den einzelnen Mitgliedstaaten führen könnte. Daraufhin hat der Vorsitz in Artikel 5 seines Kompromisstextes Absatz 6 aufgenommen, in dem vorgesehen ist, dass die Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts Leitlinien für die Methode zur Bewertung der Erschwinglichkeit der grenzüberschreitenden Tarife festlegt. Diese Bestimmung wird noch von den Delegationen geprüft, und es wurden in der Gruppe unterschiedliche Ansichten dazu geäußert, ob diese Leitlinien direkt im Rechtstext oder in einem Durchführungsrechtsakt enthalten sein sollten.

Transparenter und nicht diskriminierender grenzüberschreitender Zugang (Artikel 6)

Mehrere Delegationen wünschen die Streichung des Artikels 6, der den Zugang von Dritten zu allen Netzwerkkomponenten, damit verbundenen Einrichtungen und einschlägigen Diensten und Informationssystemen vorsieht, die für die grenzüberschreitende Erbringung von Paketzustelldiensten im Rahmen von multilateralen Vereinbarungen über Endgebühren zwischen Anbietern von Universaldienstleistungen erforderlich sind. Nach Ansicht dieser Delegationen konnte kein spezifisches Marktversagen nachgewiesen werden, das nicht durch das allgemeine EU-Wettbewerbsrecht behoben werden könnte. Außerdem ist es für mehrere Delegationen nicht annehmbar, dass in Fällen, in denen keine Vereinbarung erzielt werden konnte, die NRB in das Verfahren zur Herbeiführung einer Einigung zwischen Anbietern von Universaldienstleistungen und Drittanbietern, die Zugang beantragen, eingebunden werden, wie in Absatz 7 vorgesehen.

Diesbezüglich sollte bedacht werden, dass Anbieter von Universaldienstleistungen über gut ausgebaute Netzwerke verfügen, die das gesamte Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats abdecken. Der grenzüberschreitende Zugang zu diesen Netzwerken auf der Grundlage multilateraler Vereinbarungen zwischen herkömmlichen Anbietern von Universaldienstleistungen ist häufig unabdingbar für neue Marktteilnehmer, deren Dienste nicht über einen ausreichenden Umfang und die entsprechende Reichweite verfügen, um landesweite Zustellnetzwerke aufbauen oder Vereinbarungen über grenzüberschreitende Zustellung mit mehreren Anbietern schließen zu können. Die Möglichkeit des Zugangs für neue Marktteilnehmer sollte die Entwicklung des Wettbewerbs bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung erleichtern, zu innovativen Lösungen führen und zu niedrigeren Preisen beitragen. Eine bessere Nutzung der bestehenden Netzwerke der Anbieter von Universaldienstleistungen sollte zudem zu niedrigeren Festkosten für diese Anbieter führen und den Verbrauchern in entlegeneren Gebieten zugute kommen. Nach Ansicht der Kommission ist das Wettbewerbsrecht und dessen Ex-post-Eingreifen unzulänglich in einer sich schnell entwickelnden Branche, die durch hohe Markteintrittskosten und die Notwendigkeit, sich rasch hohe Volumina zu erarbeiten und beizubehalten, gekennzeichnet ist.

III. FAZIT

Bei den intensiven Beratungen über diesen Vorschlag in der Gruppe, die in den vorstehenden Abschnitten skizziert wurden, haben die Mitgliedstaaten zahlreiche und vielfältige Ansichten und Bedenken geäußert. Die allermeisten Mitgliedstaaten bräuchten mehr Zeit, um die Auswirkungen der vorgeschlagenen Verordnung zu prüfen, insbesondere in Bezug auf die dadurch verursachte potenzielle regulatorische und finanzielle Belastung. Wenngleich der Vorsitz große Anstrengungen unternommen hat, um in seinem Kompromisstext die Reichweite der gemäß der vorgeschlagenen Verordnung zu ergreifenden Maßnahmen und die Betreiber und Tätigkeiten, auf die sie anwendbar sind, zu präzisieren, einschließlich einer neuen Definition von "Paket" sowie der Einführung von Bestimmungen über strenge Vertraulichkeit (Artikel 4 und 5) und über die Art und Weise, wie Leitlinien über die gemeinsame Methode der Bewertung der Erschwinglichkeit festzulegen sind (Artikel 5), sind weiterhin mehrere Fragen und Bedenken, sowohl technischer als auch inhaltlicher Art, ungelöst. Diese Fragen müssten unter dem nächsten Vorsitz unter Berücksichtigung der erwarteten Stellungnahme des Europäischen Parlaments weiter geprüft werden.