

## Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste

(98/C 39/02)

(Text von Bedeutung für den EWR)

### VORWORT

Im Anschluß an das Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste<sup>(1)</sup> und eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mit den Ergebnissen der Konsultationen zum Grünbuch und den von der Kommission empfohlenen Maßnahmen<sup>(2)</sup> kam es zu einer umfänglichen Debatte über den künftigen ordnungspolitischen Rahmen für den Postsektor in der Gemeinschaft. Der Rat forderte in seiner Entschließung vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft<sup>(3)</sup> die Kommission auf, Maßnahmen unter anderem zur Definition eines harmonisierten Universaldienstes und der reservierbaren Postdienstleistungen vorzuschlagen. Im Juli 1995 schlug die Kommission ein Maßnahmenbündel vor, zu dem ein Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft<sup>(4)</sup> sowie der Entwurf der vorliegenden Bekanntmachung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln<sup>(5)</sup> gehörte.

Diese Bekanntmachung, mit der die von der Kommission vorgeschlagenen Harmonisierungsmaßnahmen ergänzt werden, baut entsprechend den Grundsätzen der Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft auf den Ergebnissen der Debatte hierüber auf und berücksichtigt die im Verlauf der öffentlichen Anhörung zu der im Dezember 1995 veröffentlichten Bekanntmachung eingegangenen Bemerkungen, die am 12. Dezember 1996 hierzu angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>(6)</sup> sowie die Debatten zu dem Vorschlag für eine Richtlinie im Europäischen Parlament und im Rat.

Nach Auffassung der Kommission sind Postdienste als wesentliches Mittel der Nachrichtenübermittlung und des Handels von existentieller Bedeutung für alle wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten. Neue Postdienste sind im Entstehen begriffen. Zur Förderung der Investitionstätigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Postsektor muß Gewißheit über die künftige Marktentwicklung bestehen. Der Gerichtshof der Europäischen Ge-

meinschaften hat bestätigt, daß der EG-Vertrag und insbesondere dessen Wettbewerbsregeln auch für den Postsektor gelten<sup>(7)</sup>. Er führt hierzu aus, daß „Mitgliedstaaten in bezug auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, ... keine den Wettbewerbsregeln des Vertrags widersprechende Maßnahmen treffen und beibehalten [dürfen]“, wobei diese Bestimmung „in Verbindung mit Artikel 90 Absatz 2 zu lesen [ist], wonach für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Wettbewerbsregeln gelten, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“.

Die Kommission wird deshalb des öfteren gefragt, welche Haltung sie im Zusammenhang mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags auf das Verhalten der Anbieter von Postdienstleistungen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in bezug auf öffentliche Unternehmen sowie Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte im Postsektor übertragen haben, einzunehmen gedenkt.

In der vorliegenden Bekanntmachung wird erläutert, wie die einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags von der Kommission ausgelegt werden und nach welchen Leitlinien sie im Einzelfall die Wettbewerbsvorschriften des Vertrags auf den Postsektor unter Beachtung der Bedürfnisse des Universaldienstes anzuwenden gedenkt. Ferner werden Unternehmen und Mitgliedstaaten klare Leitlinien zur Vermeidung von Vertragsverstößen an die Hand gegeben. Die vorliegende Bekanntmachung greift einer etwaigen Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nicht vor.

Weiterhin wird dargelegt, wie die Kommission bei der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften auf das Verhalten von Anbietern von Postdienstleistungen und der Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Maßnahmen, die das Recht auf freie Erbringung von Postdiensten und/oder den freien Wettbewerb auf den Märkten für Postdienste einschränken, mit den Wettbewerbsregeln und sonstigen Vorschriften des Vertrags vorzugehen gedenkt. Außerdem wird auf die Frage des nichtdiskriminierenden Zugangs zum Postnetz und die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung eines lautereren Wettbewerbs im Postsektor eingegangen.

<sup>(1)</sup> KOM(91) 476 endg.

<sup>(2)</sup> „Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste“ (KOM(93) 247) vom 2. Juni 1993.

<sup>(3)</sup> ABl. C 48 vom 16.2.1994, S. 3.

<sup>(4)</sup> ABl. C 322 vom 2.12.1995, S. 22.

<sup>(5)</sup> ABl. C 322 vom 2.12.1995, S. 3.

<sup>(6)</sup> ABl. C 20 vom 20.1.1997, S. 159.

<sup>(7)</sup> Vgl. insbesondere die Urteile Niederlande, Koninklijke PTT Nederland NV und PTT Post BV/Kommission, verbundene Rechtssachen C-48/90 und C-66/90, Slg. 1992, I-0565, sowie Procureur du Roi/Paul Corbeau, Rs. C-320/91, Slg. 1993, I-2533.

Speziell im Hinblick auf die Entwicklung neuer Postdienste durch private und öffentliche Anbieter haben einige Mitgliedstaaten ihre Vorschriften für den Postsektor geändert bzw. sind im Begriff, sie zu ändern, um das Monopol ihrer Postverwaltungen auf die Bereiche zu begrenzen, die sie zur Wahrung des öffentlichen Interesses für notwendig erachten. Gleichzeitig ist die Kommission mit einer wachsenden Zahl von Beschwerden und Klagen wegen Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht konfrontiert, zu denen sie Stellung nehmen muß. In der jetzigen Situation ist eine Bekanntmachung daher das geeignete Instrument, um den Mitgliedstaaten und den Postbetreibern einschließlich jener mit besonderen oder ausschließlichen Rechten dabei zu helfen, die Wettbewerbsbestimmungen korrekt anzuwenden. Obgleich die vorliegenden Bekanntmachung nicht erschöpfend sein kann, sollen mit ihr die notwendigen Hilfestellungen für eine korrekte Auslegung insbesondere der Artikel 59, 85, 86, 90 und 92 EG-Vertrag bei der Behandlung von Einzelfällen gegeben werden. Auf diese Weise will die Kommission Transparenz herstellen und die Investitionsentscheidungen aller Postbetreiber im Interesse der Benutzer der Postdienste in der Europäischen Union erleichtern.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 11. September 1996 über „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“<sup>(\*)</sup> ausführte, sind Solidarität und Gleichbehandlung in einer Marktwirtschaft grundlegende Ziele der Europäischen Gemeinschaft. Die Leistungen der Daseinsvorsorge tragen zur Verwirklichung dieser Ziele bei. Die Europäer erwarten qualitativ hochwertige Leistungen zu erschwinglichen Preisen, und viele betrachten diese Leistungen sogar als soziale Rechte.

Besonders im Postsektor bestehen die Verbraucher immer mehr auf ihre „Rechte“ und verleihen ihren Wünschen Ausdruck. Der weltweite Wettbewerb zwingt die gewerblichen Nutzer dieser Dienstleistungen, bessere Preise zu erhalten, die in etwa denen ihrer Konkurrenten entsprechen. Die traditionellen Postdienste geraten durch neue Technologien wie Telefax oder elektronische Post in enormen Zugzwang. Da die wirtschaftliche Bedeutung dieser Dienste enorm ist, wird die Zukunft dieser Dienste ebenso wie die Beschäftigungssituation und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt daher mit Sorge betrachtet. Eine Erneuerung und ein weiterer Ausbau der Leistungen der Daseinsvorsorge ist angesichts ihres ungeheuer großen Beitrags zur Wettbewerbsfähigkeit Europas, zur Solidarität in der Gesellschaft und zur Erhöhung der Lebensqualität daher unverzichtbar.

Die Gemeinschaft will die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft angesichts des zunehmend schärferen weltweiten Wettbewerbs erhöhen und den Verbrauchern ein größeres und qualitativ besseres Angebot an Leistungen zu niedrigeren Preisen zur Verfügung stellen. Gleichzeitig will sie mit ihrer Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

zwischen den Mitgliedstaaten und zur Verringerung von bestimmten Ungleichgewichten beitragen. Den Postdiensten kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Aufgabe der Gemeinschaft ist es, deren Funktion als Leistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu fördern, wie in dem neuen, durch den Vertrag von Amsterdam eingefügten Artikel 7d nachdrücklich bestätigt wird, und sie gleichzeitig effizienter zu machen. Das freie Spiel der Marktkräfte ermöglicht eine bessere Ressourcenverteilung und eine größere Effizienz bei der Bereitstellung der Dienste zum Nutzen des Verbrauchers, der bessere Leistungen zu niedrigeren Preisen erhält. Doch stoßen diese Marktmechanismen mitunter an ihre Grenzen, wenn der potentielle Nutzen nicht der gesamten Bevölkerung zugute kommt und das Ziel der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Union verfehlt wird. In diesem Fall muß der Staat dafür sorgen, daß das Interesse der Allgemeinheit gewahrt bleibt.

Die traditionellen Strukturen einiger Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die auf der Grundlage staatlicher Monopole erfolgen, stellen eine Herausforderung für die wirtschaftliche Integration Europas dar. Dies gilt auch für die Postmonopole, die, selbst wenn sie gerechtfertigt sind, das reibungslose Funktionieren des Marktes durch Abschottung eines Marktsegments beeinträchtigen können.

Die eigentliche Herausforderung besteht darin, die Erfordernisse des Binnenmarktes, nämlich Freizügigkeit sowie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Dynamik, den freien Wettbewerb und die im Interesse des Gemeinwohls liegenden Ziele auf eine Weise miteinander in Einklang zu bringen, daß sie sowohl dem einzelnen Bürger als auch der Gesellschaft insgesamt Vorteile bringen. Dieser Balanceakt erweist sich jedoch als schwierig, da die Grundbedingungen einem ständigen Wandel unterworfen sind: Der Binnenmarkt wird zunehmend ausgebaut, und die öffentlichen Dienstleistungen, die keineswegs fest definiert sind, müssen sich unter dem Druck neuer Erfordernisse wandeln.

Mit dem von der Kommission geprägten Begriff des Universaldienstes<sup>(\*)</sup> soll gewährleistet werden, daß hochwertige Dienstleistungen zu für jedermann erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen. Für den Universaldienst gelten die Grundsätze Gleichheit, Universalität, Kontinuität und Anpassung sowie in bezug auf eine solide Struktur transparente Führungs-, Tarifierungs- und Finanzierungsstrukturen und Beaufsichtigung durch betreiberunabhängige Gremien. Zwar werden nicht immer alle Kriterien von den Mitgliedstaaten erfüllt, doch ist dort, wo der Begriff des europäischen Universaldienstes Eingang in die Praxis gefunden hat, eine positive Entwicklung bei den Leistungen der Daseinsvorsorge zu verzeichnen. Der Universaldienst ist in Europa Ausdruck der Erfordernisse und Besonderheiten des europäischen

(\*) KOM(96) 443 endg.

(\*) Siehe Fußnote 8.

Gesellschaftsmodells im Rahmen einer Politik, die Marktdynamik, Zusammenhalt und Solidarität vereint.

Universale Postdienste von hoher Qualität sind für Privat- wie für Geschäftskunden gleichermaßen von großer Wichtigkeit. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des elektronischen Handels wird ihre Bedeutung in nächster Zeit sogar noch zunehmen. Postdienste haben hier eine bedeutende Rolle zu spielen.

Für das Postwesen wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat auf der Grundlage eines später geänderten Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 1995 die Richtlinie 97/67/EG über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (nachfolgend: „Postrichtlinie“) erlassen. Mit dieser Richtlinie wird die Einführung gemeinsamer Vorschriften für die Entwicklung des Postsektors und die Verbesserung der Dienstqualität sowie die schrittweise und kontrollierte Öffnung der Märkte beabsichtigt.

Ziel der Postrichtlinie ist die langfristige Gewährleistung eines postalischen Universaldienstes durch die Mitgliedstaaten. Sie verlangt von den Mitgliedstaaten einen harmonisierten Mindeststandard für Universaldienste, die einen flächendeckenden Dienst mit hoher Qualität und regulär gewährleiteter Zustellung zu für jedermann erschwinglichen Preisen einschließen. Dieser beinhaltet die Abholung, Beförderung, Sortierung und Zustellung von Briefen sowie von Katalogen und Paketen innerhalb bestimmter Gewichts- und Preisgrenzen. Zur Grundversorgung gehören auch Einschreiben und Wertsendungen sowie Inlands- und grenzüberschreitende Dienste. Außerdem genügt die Grundversorgung den Kriterien der Kontinuität, der Vertraulichkeit, der Neutralität, der Gleichbehandlung und der Anpassungsfähigkeit.

Um die Finanzierung des Universaldienstes zu gewährleisten, kann den Anbietern dieses Dienstes ein bestimmter Bereich reserviert bleiben. Die Bandbreite der reservierten Dienste ist in der Postrichtlinie einheitlich festgelegt. Ausschließliche Rechte für die Erbringung von Postdiensten dürfen von den Mitgliedstaaten nur gewährt werden, soweit sie für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes unabdingbar sind. Darüber hinaus gibt die Postrichtlinie einen maximalen Bereich vor, den die Mitgliedstaaten reservieren können, um dieses Ziel zu erreichen. Zur ergänzenden Finanzierung des Universaldienstes kann die Vergabe von Genehmigungen an gewerbliche Anbieter an bestimmte Verpflichtungen geknüpft werden, z. B. die Verpflichtung, Zahlungen in einen Ausgleichsfonds zu leisten, der zu diesem Zweck von einer von dem oder den Nutznießern unabhängigen Stelle verwaltet wird, wie dies in Artikel 9 der Postrichtlinie vorgesehen ist.

In der Postrichtlinie werden einheitliche Mindestanforderungen an den Universaldienst festgelegt und gemeinsame Vorschriften für den reservierten Bereich aufge-

stellt. Dies führt zu mehr Rechtssicherheit, was die Rechtmäßigkeit einiger ausschließlicher und besonderer Rechte im Postsektor betrifft. Allerdings werden nicht alle staatlichen Maßnahmen von der Postrichtlinie erfaßt; für diese Maßnahmen wird auch für das Verhalten individueller Postbetreiber gelten weiterhin die einschlägigen Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags.

Gemäß Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag unterliegen die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse den Bestimmungen des Vertrags nicht, wenn die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der ihnen übertragenen gemeinwohlorientierten Aufgaben verhindern würde. Für diese Ausnahmeregelung gilt jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hiermit soll erreicht werden, daß die Verpflichtung zur Bereitstellung von Dienstleistungen im Interesse der Allgemeinheit und die Art ihrer Erbringung bestmöglich aufeinander abgestimmt werden, so daß Mittel und Ziele in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sorgt für eine flexible und situationsabhängige Abstimmung von Zielen und Mitteln, bei der die von Sektor zu Sektor unterschiedlichen technischen und finanziellen Zwänge berücksichtigt werden. Schließlich gestattet der Grundsatz die optimale Verknüpfung des Aspekts der Markteffizienz mit den Interessen der Allgemeinheit, indem darauf geachtet wird, daß die zur Erfüllung der Bedürfnisse der Allgemeinheit verwendeten Mittel das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht unverhältnismäßig stören und den Handelsverkehr nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft<sup>(10)</sup>.

Die Anwendung der Bestimmungen des Vertrags einschließlich der Ausnahmeregelung in Artikel 90 Absatz 2 auf das Verhalten von Unternehmen und staatliche Maßnahmen kann nur auf Einzelfallbasis erfolgen. Um die Rechtssicherheit in bezug auf von der Richtlinie nicht erfaßte Maßnahmen zu erhöhen, erscheint es jedoch sinnvoll, zu erläutern, wie die Kommission den Vertrag auslegt und wie sie seine Bestimmungen in Zukunft anzuwenden gedenkt. Insbesondere vertritt die Kommission die Auffassung, daß, unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 90 Absatz 2 im Zusammenhang mit der Erbringung des Universaldienstes, die Anwendung der Bestimmungen des Vertrags die Konkurrenzfähigkeit der im Postsektor tätigen Unternehmen fördert, den Verbrauchern zugute kommt und einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der Gemeinwohlziele leistet.

Kennzeichnend für den Postsektor in der Europäischen Union ist der Umstand, daß die Mitgliedstaaten in dem Bestreben, einen Universaldienst zu garantieren, be-

<sup>(10)</sup> Siehe verbundene Rechtssachen C-157/94, C-158/94, C-159/94 und C-160/94: „Verpflichtungen der Mitgliedstaaten — Elektrizität“, Urteile vom 23. Oktober 1997, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Niederlande (C-157/94), Italien (C-158/94), Frankreich (C-159/94), Spanien (C-160/94), noch nicht veröffentlicht.

stimmte Dienste zu reservierten Diensten erklärt haben, die jetzt durch die Postrichtlinie harmonisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten. Gemäß dem Vertrag ist die Kommission verpflichtet, im Interesse der Verbraucher und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen dafür zu sorgen, daß die Postmonopole mit den Bestimmungen des Vertrags und vor allem mit den Wettbewerbsvorschriften im Einklang stehen. Die Kommission wird daher im konkreten Einzelfall die Wettbewerbsvorschriften zur Anwendung bringen und auf diese Weise dafür sorgen, daß eine geschützte Monopolstellung nicht dazu mißbraucht wird, um sich in liberalisierten Bereichen eine beherrschende Position zu verschaffen oder um Normalverbraucher gegenüber Großkunden in ungerechtfertigter Weise zu diskriminieren. Die Kommission wird ferner sicherstellen, daß Postmonopole für grenzüberschreitende Dienste nicht zur Schaffung oder Aufrechterhaltung unzulässiger Preiskartelle zum Nachteil der Unternehmen und Verbraucher in der Europäischen Union mißbraucht werden.

Zweck dieser Bekanntmachung ist die Aufklärung der Marktteilnehmer über die praktischen Konsequenzen der Wettbewerbsvorschriften auf den Postsektor und die möglichen Ausnahmeregelungen. Es wird erläutert, welche Linie die Kommission vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden und von der Postrichtlinie harmonisierten besonderen und ausschließlichen Rechte bei der Prüfung einzelner Fälle oder in Verfahren vor dem Gerichtshof, bei denen dieser von den nationalen Gerichten gemäß Artikel 177 EG-Vertrag angerufen wurde, zu verfolgen gedenkt.

## 1. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Im Sinne dieser Bekanntmachung finden folgende Definitionen Anwendung <sup>(1)</sup>:

„Postdienste“: die Dienste im Zusammenhang mit der Abholung, dem Sortieren, dem Transport und der Zustellung von Postsendungen;

„öffentliches Postnetz“: die Gesamtheit der Organisation und der Mittel jeglicher Art, die von dem Anbieter bzw. den Anbietern von Universaldienstleistungen eingesetzt werden, so daß insbesondere folgende Leistungen erbracht werden können:

- die Abholung der unter die Universaldienstpflichten fallenden Postsendungen von Zugangspunkten im gesamten Hoheitsgebiet,

- die Weiterleitung und Bearbeitung dieser Sendungen vom Zugangspunkt des Postnetzes bis zum Zustellzentrum,
- die Zustellung an die auf der betreffenden Sendung befindlichen Anschrift;

„Zugangspunkte“: die Einrichtungen, einschließlich der für die Allgemeinheit bestimmten Postbriefkästen auf öffentlichen Wegen oder in den Räumlichkeiten des Anbieters von Universaldienstleistungen, wo die Kunden ihre Postsendungen in das öffentliche Postnetz geben können;

„Abholung“: das Einsammeln der Postsendungen an Zugangspunkten;

„Zustellung“: die Bearbeitungsschritte vom Sortieren in den Zustellzentren bis zur Aushändigung der Sendungen an die Empfänger;

„Postsendung“: eine adressierte Sendung in der endgültigen Form, in der sie von dem Anbieter von Universaldienstleistungen übernommen wird; es handelt sich dabei neben Briefsendungen z. B. um Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften sowie um Postpakete, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten;

„Briefsendung“: eine Mitteilung in schriftlicher Form auf einem physischen Träger jeglicher Art, die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird; Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften gelten nicht als Briefsendungen;

„Direktwerbung“: eine Sendung, die allein aus Anzeigen-, Marketing- oder Werbematerial besteht und, von Namen, Anschrift und Kennnummer des Empfängers sowie anderen, die Art der Mitteilung nicht verändernden Anpassungen abgesehen, eine identische Mitteilung an eine signifikante Anzahl von Empfängern enthält und die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird. Die nationale Regulierungsbehörde legt den Begriff „signifikante Anzahl von Empfängern“ für den jeweiligen Mitgliedstaat aus und veröffentlicht eine entsprechende Definition. Rechnungen jeder Art und andere nichtidentische Mitteilungen gelten nicht als Direktwerbung. Eine Mitteilung, bei der Direktwerbung mit anderen Sendungen in derselben Verpackung verbunden wird, gilt nicht als Direktwerbung. Unter Direktwerbung fällt grenzüberschreitende wie inländische Direktwerbung.

„Dokumentenaustausch“: die Bereitstellung von Mitteln, einschließlich der Bereitstellung von eigens

<sup>(1)</sup> Maßgeblich für das Verständnis der Definitionen ist die Richtlinie über die Postdienste einschließlich etwaiger nachfolgender Änderungen.

hierfür vorgesehenen Räumlichkeiten und der Beförderung durch Dritte, die eine Selbstzustellung durch wechselseitigen Austausch von Postsendungen zwischen den diesen Dienst in Anspruch nehmenden Nutzern erlauben;

„Kurierdienste“: Neben höherer Zuverlässigkeit und Schnelligkeit bei Abholung, Weiterleitung und Zustellung der Sendungen weisen diese Dienste alle oder einige der folgenden Merkmale auf: garantierte Zustellung zu einem bestimmten Termin, Abholung vom Ausgangspunkt, persönliche Aushändigung an den Empfänger, Möglichkeit der Änderung von Bestimmungsort oder Empfänger während der Beförderung, Empfangsbestätigung für den Absender, Laufwegverfolgung, auf den individuellen Kunden und seine Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistungen. Die Kunden sind grundsätzlich bereit, einen höheren Preis für diese Dienstleistung zu zahlen;

„Anbieter von Universaldienstleistungen“: die öffentliche oder private Stelle, die in einem Mitgliedstaat die Leistungen des postalischen Universaldienstes ganz oder teilweise erbringt und der Kommission mitgeteilt wurde;

„ausschließliche Rechte“: Rechte, die von einem Mitgliedstaat gewährt werden und einem einzigen Unternehmen im Wege von Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen die Erbringung von Postdiensten vorbehalten, indem diesem das Alleinrecht zur Erbringung eines Postdienstes oder zur Vornahme einer postalischen Tätigkeit innerhalb eines bestimmten geographischen Gebietes übertragen wird;

„besondere Rechte“: Rechte, die ein Mitgliedstaat einer begrenzten Anzahl Unternehmen im Wege von Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen gewährt, die in einem bestimmten geographischen Gebiet

- aufgrund einer Ermessensentscheidung, nach anderen als objektiven, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Kriterien, die Zahl dieser Unternehmen auf zwei oder mehr begrenzen, die zur Erbringung eines Dienstes oder zur Vornahme einer Tätigkeit ermächtigt sind, oder
- mehrere miteinander in Wettbewerb stehende Unternehmen nach anderen als solche Kriterien zur Erbringung eines Dienstes oder zur Vornahme einer Tätigkeit ermächtigt oder
- einem oder mehreren Unternehmen nach anderen als den genannten Kriterien gesetzliche oder regulierungsbezogene Vorteile einräumen, die die Möglichkeit anderer Unternehmen, im gleichen geographischen Gebiet unter im wesentlichen gleichen Bedingungen den gleichen Dienst zu erbringen oder die gleiche Tätigkeit vorzunehmen, erheblich beeinträchtigen;

„Endvergütungen“: die Vergütungen, die dem Anbieter von Universaldienstleistungen für die Zustellung eingehender grenzüberschreitender Postsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland zustehen;

„Mittler“: jeder Wirtschaftsteilnehmer, der zwischen dem Absender und dem Universaldienstanbieter durch Abholung, Transport und/oder Vorsortierung der Postsendungen tätig wird, bevor die Postsendungen in das öffentliche Postnetz im gleichen oder in einem anderen Land gelangen;

„nationale Regulierungsbehörde“: in jedem Mitgliedstaat das Organ oder die Organe, dem oder denen die einzelnen Mitgliedstaaten unter anderem die in der Postrichtlinie vorgesehenen Regulierungsfunktionen übertragen;

„Grundanforderungen“: die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, für die Erbringung von Postdiensten Bedingungen vorzuschreiben<sup>(12)</sup>. Diese Gründe sind die Vertraulichkeit der Sendungen, die Sicherheit des Netzes bei der Beförderung gefährlicher Stoffe sowie in begründeten Fällen der Datenschutz, der Umweltschutz und die Raumplanung.

Der Datenschutz kann den Schutz personenbezogener Daten, die Vertraulichkeit übermittelter oder gespeicherter Informationen sowie den Schutz der Privatsphäre umfassen.

## 2. DEFINITION DES MARKTES UND STELLUNG AUF DEM MARKT FÜR POSTDIENSTE

### a) Relevanter geographischer und sachlicher Markt

- 2.1. Nach den Artikeln 85 und 86 EG-Vertrag ist jedes Verhalten eines oder mehrerer Unternehmen untersagt und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, das den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet ist und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs mit sich bringt und/oder einen Mißbrauch einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben beinhaltet. Die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten stellen in erster Linie wegen der ausschließlichen Rechte der Postbetreiber (siehe Ziffer 4.2) und der bestehenden Beschränkungen bei der Erbringung von Postdiensten gesonderte räumliche Märkte für die Zustellung von Inlandssendungen und die Zustellung von ein-

<sup>(12)</sup> In Ziffer 5.3 wird die Bedeutung dieses wichtigen Satzes aus der Sicht des EG-Wettbewerbsrechts erläutert.

gehender grenzüberschreitender Sendungen im Inland dar. Jeder dieser räumlichen Märkte bildet einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes. Für die Bestimmung des relevanten Marktes ist das Herkunftsland eingehender Auslandssendungen ohne Bedeutung.

2.2. Aufgrund unterschiedlicher Praktiken in den Mitgliedstaaten ist bisweilen eine allgemein anerkannte Abgrenzung zwischen verschiedenen sachlichen Märkten in manchen Fällen erforderlich. Wichtig ist diese Abgrenzung unter anderem für die Vergabe besonderer oder ausschließlicher Rechte. Bei der Prüfung einzelner Fälle vor dem Hintergrund der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Marktgegebenheiten und Bestimmungen und auf der Grundlage der durch die Richtlinie über die Postdienste geschaffenen einheitlichen Rahmenbedingungen wird die Kommission grundsätzlich den Umstand berücksichtigen, daß es verschiedene sachlich relevante Märkte gibt, wie Abholung, Sortieren, Transport und Aushändigung der Post, und zum Beispiel Direktwerbung und grenzüberschreitende Post. Die Kommission wird dem Umstand Rechnung tragen, daß diese Märkte in einer Reihe von Mitgliedstaaten ganz oder teilweise liberalisiert sind. Bei der Prüfung einzelner Fälle wird die Kommission die folgenden Märkte als eigenständige Märkte betrachten.

2.3. Der allgemeine Briefdienst betrifft die Zustellung von Briefsendungen an die auf den Sendungen angegebenen Anschrift.

Hierzu gehört nicht die Selbsterbringung, d. h. die Erbringung von Postdiensten durch diejenige natürliche oder juristische Person (oder eine Schwester- bzw. Tochtergesellschaft), die Urheber der Sendung ist.

Gemäß der Praxis in vielen Mitgliedstaaten ebenfalls ausgeschlossen sind Sendungen, die nicht als Briefsendungen anzusehen sind, da sie aus identischen Kopien der gleichen schriftlichen Mitteilung bestehen und nicht durch Zusätze, Streichungen oder Angaben — außer dem Namen und der Anschrift des Adressaten — geändert wurden. Dies betrifft Zeitungen, Zeitschriften und sonstige regelmäßige Drucksendungen einschließlich Kataloge sowie Waren oder Dokumente, die solche Sendungen begleiten und zu ihnen in Beziehung stehen.

Nach der Begriffsbestimmung ist auch die Direktwerbung eine Briefsendung. Direktwerbung enthält jedoch keine im eigentlichen Sinne persönlichen Botschaften. Sie kommt den Marketingbedürfnissen spezieller Anbieter entgegen, die sie als Ergänzung zur Werbung in den Medien nutzen. Darüber hinaus

sind Versender von Direktwerbung nicht unbedingt auf dieselben kurzen Zustellfristen angewiesen, wie sie die Nutzer der Dienste auf dem oben beschriebenen Markt erwarten, die hierfür auch sehr viel höhere Gebühren bezahlen. Daß es sich möglicherweise um verschiedene Märkte handelt, zeigt sich daran, daß beide Dienste nicht immer unmittelbar austauschbar sind.

2.4. Andere gesonderten Märkte sind beispielsweise der Markt für Kurierdienste, der Markt für Dokumentenaustausch und der Markt für neue Dienste, die sich von den herkömmlichen Diensten relativ stark unterscheiden. Aktivitäten, bei denen es sich um eine Kombination neuer Telekommunikationsmittel mit Elementen klassischer Postleistungen handelt, können, müssen aber nicht unbedingt neue Dienste im Sinne der Postrichtlinie sein. Sie können aber auch die Anpassungsfähigkeit von traditionellen Diensten widerspiegeln.

Ein Dokumentenaustauschdienst unterscheidet sich von dem in Ziffer 2.3 genannten Dienst dadurch, daß er nicht die Abholung und Zustellung der beförderten Postsendungen an den Adressaten beinhaltet. Er ermöglicht lediglich (unter anderem durch die Bereitstellung von eigens hierfür bestimmten Räumlichkeiten und die Möglichkeit der Beförderung durch Dritte) den eigenhändigen Austausch von Postsendungen durch die Abonnenten des Dienstes. Die Benutzer eines Dokumentenaustauschdienstes sind Mitglieder einer geschlossenen Benutzergruppe.

Auch der Kurierdienst unterscheidet sich aufgrund des gegenüber dem Basisdienst gebotenen Mehrwerts von dem in Ziffer 2.3 genannten Dienst<sup>(13)</sup>. Neben einer rascheren und verlässlicheren Abholung, Beförderung und Zustellung der Postsendungen ist ein Kurierdienst durch einige oder alle der nachstehenden zusätzlichen Dienste gekennzeichnet: Zustellgarantie für ein bestimmtes Datum: Abholung beim Absender, persönliche Aushändigung an den Adressaten, Möglichkeit einer Änderung des Bestimmungsorts und des Adressaten während der Beförderung; Bestätigung der erfolgten Zustellung für den Versender; Verfolgung und Nachforschung; auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittene Behandlung und Bereitstellung einer breiten Dienstleistungspalette entsprechend den Kundenbedürfnissen. Die Kunden sind grundsätzlich bereit, einen höheren Preis für diese Dienstleistung zu zahlen. Der in der Postrichtlinie definierte reservierbare Bereich kann die beschleunigte Zustellung von Inlandsbriefsendungen innerhalb von festgelegten Preis- und Gewichtsgrenzen beinhalten.

<sup>(13)</sup> Entscheidungen 90/16/EWG (ABl. L 10 vom 12.1.1990, S. 47) und 90/456/EWG (ABl. L 233 vom 28.8.1990, S. 19) der Kommission.

2.5. Unbeschadet der Definition reservierbarer Dienste in der Postrichtlinie gehören zum allgemeinen Briefdienst verschiedene Tätigkeiten, die verschiedene Bedürfnisse erfüllen und im Prinzip als eigenständige Märkte betrachtet werden sollten: das Abholen und Sortieren der Post, ihre Beförderung und schließlich die Aushändigung von (Inlands- oder eingehender grenzüberschreitender) Briefsendungen. Zu diesem Zweck sind verschiedene Kategorien von Kunden zu unterscheiden. Privatkunden verlangen die verschiedenen Leistungen in Form eines integrierten Dienstes. Dagegen machen Geschäftskunden, die die größte Einnahmequelle der unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber ausmachen, aktiv von der Möglichkeit Gebrauch, für einzelne Komponenten des Dienstes (je nach ihrer Qualität und/oder den anfallenden Kosten) Alternativlösungen zu finden, vielfach in Form der Inanspruchnahme anderer Betreiber, die auch als Nachunternehmer fungieren können. Geschäftskunden wollen die Vor- und Nachteile von Selbsterbringung und Erbringung durch den Postbetreiber gegeneinander abwägen. Die bestehenden Monopole beschränken das externe Angebot dieser individuellen Dienstleistungen, die ansonsten entsprechend den Marktbedingungen individuell angeboten würden. Die Marktgegebenheiten bestätigen somit die Auffassung, daß Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen unterschiedliche Märkte darstellen<sup>(14)</sup>. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht kann die Unterscheidung zwischen den vier Märkten relevant sein.

Dies ist bei grenzüberschreitenden Briefsendungen der Fall, bei denen Abholung und Beförderung von einem anderen Postbetreiber als demjenigen der Zustellung besorgt werden. Aber auch bei Inlandssendungen ist dies der Fall, da die meisten Postbetreiber Großkunden für vorsortierte Massensendungen einen Rabatt auf die öffentlichen Gebühren gewähren. Die Einlieferung und Abholung der Briefsendungen und die Art der Zahlung sind in diesen Fällen verschieden. Die Poststellen größerer Unternehmen werden mittlerweile häufig von Mittlern betrieben, die die Briefsendungen vorbereiten und vorsortieren, bevor sie sie dem Postbetreiber für die endgültige Zustellung übergeben. Außerdem bieten alle Postbetreiber in irgendeiner Form Zugang zu ihrem Postnetz auf einer späteren Stufe an, z. B., indem erlaubt oder sogar verlangt wird, (sortierte) Post an der Ausgangs- oder Sortierstelle zu hinterlegen. Dies gestattet in vielen Fällen höhere Verlässlichkeit (höhere Dienstqualität) durch Umgehung von Fehlerquellen auf den vorgelagerten Stufen des Postnetzes.

#### b) Beherrschende Stellung

2.6. Da der unter Ziffer 4.2 genannte Postbetreiber in den meisten Mitgliedstaaten dank der ihm gewährten ausschließlichen Rechte als einziger ein flächendeckendes öffentliches Postnetz im gesamten Gebiet des Mitgliedstaats betreibt, nimmt er auf seinem nationalen Markt für die Zustellung von Briefsendungen eine beherrschende Stellung im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag ein. Da der Zustellungsdienst erhebliche Größenvorteile ermöglicht, haben diese Betreiber zumeist auch auf den Märkten für die Abholung, das Sortieren und die Beförderung von Briefsendungen eine beherrschende Stellung inne. Das Unternehmen, das die Zustellung vornimmt, hat, vor allem wenn es daneben noch eigene Poststellen betreibt, zudem den großen Vorteil, daß es aufgrund seiner starken Präsenz von den Benutzern als Hauptanbieter von Postdiensten angesehen wird und von daher deren natürliche erste Wahl ist. Darüber hinaus erstreckt sich diese beherrschende Stellung in den meisten Mitgliedstaaten auch auf Dienste wie eingeschriebene Sendungen oder Sonderzustelldienste und/oder Teile des Paketmarktes.

#### c) Pflichten von Postbetreibern mit beherrschender Stellung

2.7. Nach Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe b) EG-Vertrag kann ein Mißbrauch in der Einschränkung einer Leistung zum Schaden des Benutzers des betreffenden Dienstes bestehen. In Fällen, in denen ein Mitgliedstaat einem Betreiber ausschließliche Rechte (siehe Ziffer 4.2) für Dienste gewährt, die dieser überhaupt nicht oder nur unter Bedingungen anbietet, die die Bedürfnisse der Kunden nicht in der gleichen Weise befriedigen, wie es Dienste, die von Wettbewerbern angeboten würden, tun könnten, veranlaßt der Mitgliedstaat die Postbetreiber allein schon durch die Ausübung des ihnen übertragenen ausschließlichen Rechts dazu, die Erbringung des betreffenden Dienstes einzuschränken oder ungerechtfertigte Entgelte zu verlangen, da die tatsächliche Ausübung dieser Tätigkeiten durch die privaten Unternehmen in diesem Fall unmöglich ist. Dies gilt besonders dann, wenn Maßnahmen zum Schutz postalischer Dienste die Erbringung anderer Dienste auf einem gesonderten oder angrenzenden Markt, wie etwa Kurierdienste, einschränken. Die Kommission hat verschiedene Mitgliedstaaten aufgefordert, die aus der Gewährung ausschließlicher Rechte resultierenden Beschränkungen bei der Erbringung von Kurierdiensten durch internationale Kurierdienste aufzuheben<sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> Vgl. die Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft (ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5).

<sup>(15)</sup> Siehe Fußnote 13.

Eine andere Form des Mißbrauchs kann darin bestehen, einen völlig unzulänglichen Dienst bereitzustellen und den technischen Fortschritt nicht zu nutzen. Dies benachteiligt Kunden, die daran gehindert werden zwischen alternativen Anbietern zu wählen. In einer 1994 im Auftrag der Kommission erstellten Studie<sup>(16)</sup> wurde beispielsweise nachgewiesen, daß die öffentlichen Postbetreiber in den Mitgliedstaaten dort, wo sie nicht dem Wettbewerb ausgesetzt waren, bei der Normung der Abmessungen und Gewichte seit 1990 keine nennenswerten Fortschritte erzielt haben. Die Studie hat auch nachgewiesen, daß einige Postbetreiber versteckte Quersubventionen zwischen reservierten und nicht reservierten Diensten betrieben haben (siehe Ziffer 3.1 und Ziffer 3.4), die der Studie zufolge 1994 Hauptursache der Preisdisparitäten zwischen den Mitgliedstaaten waren. Damit werden vor allem normale Haushalte, die keine Rabattsysteme in Anspruch nehmen können, benachteiligt, da diese Haushalte reservierte Dienste in Anspruch nehmen, deren Preis höher ist als notwendig.

Die genannten Beispiele zeigen, daß die Postbetreiber in den Bereichen, in denen sie besondere oder ausschließliche Rechte besitzen, eine Verschlechterung der Dienstqualität<sup>(17)</sup> herbeiführen und es unterlassen können, die notwendigen Schritte zu ihrer Verbesserung zu unternehmen. In solchen Fällen kann die Kommission unter Berücksichtigung der unten in Ziffer 8.3 aufgeführten Bedingungen zum Tätigwerden veranlaßt sein.

Bei den grenzüberschreitenden Postdiensten bedarf es der genannten Studie zufolge erheblicher Qualitätsverbesserungen, damit sie den Bedürfnissen der Kunden und speziell der privaten Haushalte, die sich nicht die Dienste von Kurierunternehmen leisten oder auf eine Fernkopie-Übermittlung zurückgreifen können, gerechnet werden. Unabhängige Messungen in 1995 und 1996 zeigen eine Verbesserung der Dienstqualität seit 1994. Allerdings beschränken

sich diese Messungen auf Briefpost, und kürzliche Messungen zeigen, daß die Qualität wieder leicht zurückgeht.

Eine Mehrheit der öffentlichen Postbetreiber der Gemeinschaft hat bei der Kommission ein Endvergütungsabkommen zu Beurteilung nach den EG-Wettbewerbsregeln angemeldet. Die Parteien dieses Abkommens haben erklärt, daß sie eine faire Vergütung für die Zustellung grenzüberschreitender Post, welche die wirklich verursachten Kosten besser widerspiegelt, sowie eine Verbesserung der Qualität grenzüberschreitender Postdienste anstreben.

2.8. Auch die ungerechtfertigte Verweigerung der Erbringung eines Dienstes ist ein nach Artikel 86 EG-Vertrag untersagter Mißbrauch. Ein solches Verhalten würde zu einer Einschränkung der Dienstleistung im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe b) führen und bei Anwendung auf nur einige Benutzer eine Diskriminierung zur Folge haben, die im Widerspruch zu Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe c) steht, wonach keine unterschiedlichen Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen angewendet werden dürfen. In den meisten Mitgliedstaaten bieten die unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber Mitgliedern Zugang zu verschiedenen Zugangsstellen ihrer Postnetze. Die Zugangsbedingungen und insbesondere die verlangten Entgelte sind jedoch häufig vertraulich und könnten die Anwendung diskriminierender Bedingungen einfacher machen. Die Mitgliedstaaten sollten hier sicherstellen, daß ihre postrechtlichen Vorschriften die Postbetreiber nicht dazu ermutigen, grundlos unterschiedliche Bedingungen anzuwenden oder bestimmte Unternehmen auszuschließen.

2.9. Ein beherrschendes Unternehmen kann seine Stellung im Wettbewerb verteidigen, ist jedoch in besonderem Maße dafür verantwortlich, den am Markt noch bestehenden Wettbewerb nicht zu verringern. Verdrängungspraktiken können sich gegen bestehende Wettbewerber richten oder darauf angelegt sein, den Marktzugang neuer Unternehmen zu behindern. Zu einem derartigen unzulässigen Verhalten gehören: die Weigerung eines Unternehmens, das für ein bestimmtes Erzeugnis die einzige oder beherrschende Versorgungsquelle ist oder den Zugang zu einer wichtigen Technologie oder Infrastruktur kontrolliert, mit einem Wettbewerber zu verhandeln (mit dem Ziel, diesen auszuschalten), Verdrängungswettbewerb über den Preis und selektive Preisnachlässe (siehe unten in Abschnitt 3), Geschäftsvereinbarungen mit Ausschließungseffekten, Diskriminierung als Teil eines größer angelegten Monopolverhaltens zur Ausschließung von Wettbewerbern und Rabattsysteme mit Ausschließungseffekten.

<sup>(16)</sup> UFC — Que Choisir, „Postal services in the European Union“, April 1994.

<sup>(17)</sup> In vielen Mitgliedstaaten konnten sich die Benutzer vor einigen Jahrzehnten noch darauf verlassen, daß Standardbriefe, die sie der Post am Morgen übergeben hatten, am Nachmittag zugestellt wurden. Seitdem ist eine ständige Abnahme der Qualität des Dienstes und insbesondere der Zahl der täglichen Briefträger-Zustellrunden zu beobachten, die sich von fünf Austragungen auf eine (oder zwei in einigen Städten der Europäischen Union) verringert hat. Der Qualitätsniedergang wurde durch die ausschließlichen Rechte der Postverwaltungen begünstigt, da sie andere Unternehmen am Eintritt in den Markt hinderten. Als Folge davon versäumten es die Postverwaltungen, Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen durch moderne Technologie auszugleichen, wie es Unternehmen in den dem Wettbewerb geöffneten Wirtschaftszweigen taten.



### 3. QUERSUBVENTIONIERUNG

#### a) Grundsätze

- 3.1. Quersubventionierung bedeutet, daß ein Unternehmen die in einem räumlichen oder sachlichen Markt anfallenden Kosten ganz oder teilweise auf einen anderen räumlichen oder sachlichen Markt abwälzt. Unter bestimmten Umständen kann Quersubventionierung im Postsektor, in dem fast alle Betreiber reservierte und nichtreservierte Tätigkeiten ausüben, zu Wettbewerbsverzerrungen führen; z. B. können Wettbewerber durch Angebote ausgeschaltet werden, die nicht auf Effizienz (einschließlich Verbundvorteile) und Leistungsfähigkeit zurückzuführen sind, sondern auf Quersubventionen. Für die weitere Entwicklung des Postwesens ist daher die Vermeidung von unlauterem Wettbewerb durch Quersubventionen unerlässlich.
- 3.2. Keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch Quersubventionierung entsteht, wenn reservierte Dienste durch Einkünfte aus anderen reservierten Diensten subventioniert werden, da hier kein Wettbewerb möglich ist. Diese Form der Subventionierung kann manchmal notwendig sein, um Betreiber im Sinne von Ziffer 4.2 in die Lage zu versetzen, ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung eines Universaldienstes zu für jedermann gleichen Bedingungen nachzukommen<sup>(18)</sup>. So wird z. B. die unrentable Postzustellung in ländlichen Gebieten durch die Einkünfte aus der Zustellung in rentablen städtischen Gebieten subventioniert. Das gleiche gilt für eine Subventionierung vorbehaltener Dienste mittels der Einkünfte aus liberalisierten Tätigkeitsbereichen. Ferner ist Quersubventionierung zwischen nicht-reservierten Bereichen nicht an sich mißbräuchlich.
- 3.3. Dagegen dürfte die Subventionierung von liberalisierten Diensten durch Abwälzung der Kosten auf reservierte Bereiche den Wettbewerb im Sinne von Artikel 86 beeinträchtigen, da ein Mißbrauch durch ein Unternehmen mit einer beherrschenden Stellung innerhalb der Gemeinschaft nicht auszuschließen ist. Außerdem würden die Benutzer der unter das Monopol fallenden Dienste mit Kosten belastet, die in keinem Verhältnis zu der erbrachten Leistung stehen. Ungeachtet dessen hat auch jedes marktbeherrschende Unternehmen das Recht, in einen Preiswettbewerb zu treten, seinen Cashflow zu verbessern oder auf eine völlige Deckung der Fixkosten zu verzichten, sofern es sich nicht um Dumping handelt oder damit gegen nationale oder Gemeinschaftsbestimmungen verstoßen wird.

#### b) Folgen

- 3.4. In Ziffer 2.7 („Pflichten von Postbetreibern mit beherrschender Stellung“) wurde bereits auf das Problem der Quersubventionierung hingewiesen. Die unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber sollten die Einkünfte aus dem vorbehaltenen Bereich nicht zu einer Quersubventionierung von Tätigkeiten in den Wettbewerbsbereichen verwenden. Diese Praktiken könnten den Wettbewerb im nichtreservierten Bereich verhindern, einschränken oder verfälschen. Allerdings kann in einigen begründeten Fällen vorbehaltlich Artikel 90 Absatz 2 Quersubventionierung als zulässig betrachtet werden, z. B. für Postsendungen kulturellen Inhalts<sup>(19)</sup>, solange hiermit keine Diskriminierung verbunden ist, oder für bestimmte Dienstleistungen, die sozial, gesundheitlich und wirtschaftlich benachteiligten Personen zugute kommen. Soweit erforderlich, wird die Kommission erläutern, welche anderen Ausnahmen der EG-Vertrag zulassen würde. Unter Berücksichtigung der in Ziffer 3.3 enthaltenen Hinweise sollte in allen anderen Fällen der Preis von dem Wettbewerb unterliegenden Diensten, die von einem Betreiber im Sinne von Ziffer 4.2 angeboten werden, wegen der häufig nicht eindeutig zurechenbaren Gemeinkosten grundsätzlich mindestens den durchschnittlichen Gesamtkosten für die Bereitstellung des Dienstes entsprechen. Dies bedeutet, daß in diesem Preis die direkten Kosten und auch die Gemein- und Fixkosten des Betreibers mit einem angemessenen Anteil mit eingerechnet werden sollen. Objektive Kriterien wie Absatz, (Arbeits-)aufwand oder Nutzungsintensität sollten angewandt werden, um diesen angemessenen Anteil zu bestimmen. Wird bei der Prüfung einer Quersubventionierung der Umsatz zugrunde gelegt, so sollte berücksichtigt werden, daß dabei der Umsatz der fraglichen Tätigkeit künstlich niedrig gehalten wird. Auch nachfrageabhängige Faktoren wie Einkünfte oder Gewinne werden von einer Dumpingpolitik beeinflusst. Sollten die Dienste systematisch und gezielt zu einem Preis angeboten werden, der unter den durchschnittlichen Gesamtkosten liegt, wird die Kommission dies im Einzelfall gemäß den Artikeln 86 sowie 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 und/oder 92 prüfen.

### 4. ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN UND GEWÄHRUNG BESONDERER ODER AUSSCHLIESSLICHER RECHTE

- 4.1. Die Mitgliedstaaten sind nach dem EG-Vertrag verpflichtet, in bezug auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine dem Vertrag widersprechenden Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten.

<sup>(18)</sup> Siehe den Vorschlag für eine Richtlinie über die Postdienste, Erwägungsgründe 16 und 28 sowie Kapitel 5.

<sup>(19)</sup> Der Weltpostverein versteht hierunter „geistige Werke“ wie etwa Bücher, Zeitungen, Periodika und Zeitschriften.

halten (Artikel 90 Absatz 1). Der Begriff „Unternehmen“ umfaßt jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende natürliche oder juristische Person — unabhängig von ihrem Rechtsstatus und der Art ihrer Finanzierung. Abholung, Beförderung, Sortierung und Zustellung von Postsendungen sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die normalerweise gegen Entgelt erbracht werden.

Der Begriff „öffentliches Unternehmen“ umfaßt jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund ihrer Eigenschaft als Eigentümerin, ihrer finanziellen Beteiligung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann<sup>(20)</sup>. Ein beherrschender Einfluß des Staates wird vor allem dann vermutet, wenn der Staat unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt, die Mehrheit der mit den Anteilen verbundenen Stimmrechte ausübt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans bestellen kann. Als „öffentliches Unternehmen“ gelten Einrichtungen, die Teil einer Verwaltung des Mitgliedstaats sind und in einer strukturierten Form Postdienste für Dritte gegen Entgelt erbringen. Besondere oder ausschließliche Rechte können gemäß Artikel 90 Absatz 1 sowohl öffentlichen als auch privaten Unternehmen gewährt werden.

- 4.2. Einzelstaatliche Regelungen für Postbetreiber, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte zur Erbringung bestimmter Postdienste übertragen haben, sind Maßnahmen im Sinne des Artikels 90 Absatz 1 EG-Vertrag und müssen im Hinblick auf die Vorschriften des EG-Vertrags, auf die dieser Artikel verweist, beurteilt werden.

Neben den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 90 Absatz 1 finden auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen besondere oder ausschließliche Rechte gewährt werden, auch die Artikel 85 und 86 Anwendung.

- 4.3. In den meisten Mitgliedstaaten gelten für Dienste wie Abholung, Beförderung und Zustellung bestimmter Postsendungen sowie für die Art und Weise, wie diese Dienste erbracht werden — beispielsweise das ausschließliche Recht zur Anbringung von Briefkästen an den öffentlichen Straßen oder zur Ausgabe von Briefmarken mit dem Namen des betreffenden Landes — besondere und ausschließliche Rechte.

<sup>(20)</sup> Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (ABl. L 195 vom 29.7.1980, S. 35).

## 5. DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT

### a) Grundsätze

- 5.1. Die Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte an einen oder mehrere Postbetreiber im Sinne von Ziffer 4.2 zur Wahrnehmung des Abholdienstes bestimmter Kategorien von Postsendungen schränkt unvermeidlich die Erbringung solcher Dienste sowohl durch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten als auch durch Unternehmen mit Sitz in dem betreffenden Mitgliedstaat ein. Diese Einschränkung hat einen grenzüberschreitenden Charakter, wenn die Adressaten oder Absender der von diesen Unternehmen bearbeiteten Postsendungen in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind. In der Praxis umfassen Beschränkungen der Erbringung von Postdiensten im Sinne von Artikel 59 EG-Vertrag<sup>(21)</sup> das Verbot der Beförderung bestimmter Kategorien von Postsendungen nach anderen Mitgliedstaaten, einschließlich der Beförderung durch Mittler, sowie das Verbot der Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen. Die Postrichtlinie legt begründete Beschränkungen für die Erbringung von Postdiensten fest.

- 5.2. Artikel 66 in Verbindung mit den Artikeln 55 und 56 enthält Ausnahmeregelungen zu Artikel 59. Da es sich um Ausnahmen von einem wesentlichen Grundsatz handelt, müssen sie restriktiv ausgelegt werden. Bei Postdiensten gilt die Ausnahmebestimmung des Artikels 55 nur für die Beförderung und Zustellung von bestimmten Arten von Sendungen, zum Beispiel Sendungen im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, die — selbst nur gelegentlich — mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, insbesondere amtliche Mitteilungen, die im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren vorgesehen sind. Die Beförderung und Zustellung solcher Sendungen im Gebiet eines Mitgliedstaats kann deshalb zum Schutz der Interessen der Allgemeinheit weiterhin von einer Genehmigung abhängig gemacht werden (siehe Ziffer 5.5). Die Voraussetzungen der anderen Ausnahmebestimmungen des EG-Vertrags werden in der Regel im Zusammenhang mit Postdiensten nicht erfüllt, da diese als solche weder die öffentliche Ordnung bedrohen noch die Volksgesundheit beeinträchtigen können.

- 5.3. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs gestattet grundsätzlich weitere Ausnahmen auf der Grundlage zwingender Erfordernisse, sofern diese nichtwirtschaftliche grundlegende Anforderungen des Gemeinwohls erfüllen, nichtdiskriminierend angewendet werden, geeignet und in bezug auf das ange-

<sup>(21)</sup> Vgl. eine allgemeine Erläuterung der aus Artikel 59 abzuleitenden Grundsätze in der Erläuternden Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs (ABl. C 334 vom 9.12.1993, S. 3).

strebte Ziel angemessen und verhältnismäßig sind. Bei den Postdiensten wären solche grundlegenden Anforderungen, die nach Auffassung der Kommission Beschränkungen des Rechts auf Erbringung von Postdiensten rechtfertigen würden, der Datenschutz — vorbehaltlich etwaiger Angleichungsmaßnahmen in diesem Bereich —, die Vertraulichkeit der Briefsendungen, die Sicherheit des Netzes im Hinblick auf die Beförderung gefährlicher Stoffe sowie — sofern dies durch den EG-Vertrag gerechtfertigt ist — Umweltschutz- und Raumplanungsaspekte. Eine Beschränkung des Rechts auf Erbringung von Postdiensten aus Gründen des Verbraucherschutzes wäre nach Ansicht der Kommission hingegen unzulässig, da diese Anforderung von allgemeinem Interesse auch durch Anwendung der allgemeinen Vorschriften über lauterer Handel und Verbraucherschutz erfüllt werden kann. Die Verbraucher ziehen Vorteile aus der freien Erbringung von Postdiensten, sofern die Pflichten in bezug auf den Universaldienst auf Grund der Postrichtlinie genau definiert sind und erfüllt werden können.

- 5.4. Nach Auffassung der Kommission muß die Beibehaltung besonderer oder ausschließlicher Rechte, die die grenzüberschreitende Erbringung von Postdiensten einschränken, im Lichte der Artikel 90 und 59 EG-Vertrag gerechtfertigt werden. Derzeit sind besondere oder ausschließliche Rechte, die nicht über die von der Postrichtlinie harmonisierten reservierten Dienste hinausgehen, aufgrund von Artikel 90 Absatz 2 grundsätzlich zulässig. In einigen Mitgliedstaaten, z. B. in Dänemark, den Niederlanden, in Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich, sind ins Ausland gehende Postsendungen rechtlich oder tatsächlich liberalisiert.

#### b) Folgen

- 5.5. Die Annahme der in der Postrichtlinie enthaltenen Maßnahmen verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Neuordnung ihres Postwesens. Wo die Mitgliedstaaten im Interesse der Erfüllung des Universaldienstes und der bestehenden grundlegenden Anforderungen die Erbringung von Postdiensten beschränken, muß der Inhalt einer solchen Vorschrift den damit verfolgten Zielen entsprechen. Die Auferlegung von Verpflichtungen sollte grundsätzlich im Rahmen von allgemeinen Genehmigungen und Meldeverfahren erfolgen, anlässlich deren die Betreiber von Postdiensten ihren Namen, ihre Rechtsform, ihre Bezeichnung und ihre Anschrift sowie eine kurze Beschreibung der Dienste, die sie der Öffentlichkeit anbieten, mitteilen. Auf eine Einzelgenehmigung sollte nur für spezifische Postdienste und nur in den Fällen zurückgegriffen werden, in denen diese Ziele nachweislich nicht durch weniger restriktive Verfahren erreicht werden können. Im Einzelfall können die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die von ihnen

getroffenen Maßnahmen der Kommission zu melden, damit diese sie auf ihre Verhältnismäßigkeit hin beurteilen kann.

## 6. MASSNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN

### a) Grundsätze

- 6.1. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, zu bestimmen, was Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind, und können die zu ihrer Erbringung erforderlichen besonderen oder ausschließlichen Rechte gewähren, ihre Verwaltungsstrukturen regeln und gegebenenfalls ihre Finanzierung übernehmen. Gemäß Artikel 90 Absatz 1 EG-Vertrag dürfen die Mitgliedstaaten jedoch in bezug auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine dem EG-Vertrag und insbesondere dessen Wettbewerbsregeln widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.

### b) Folgen

- 6.2. Das Betreiben eines flächendeckenden Abhol- und Zustellnetzes sichert den unter Ziffer 4.2 genannten Betreibern nicht nur bei der Erbringung reservierter und liberalisierter Dienste, die in den definierten Bereich des Universaldienstes fallen, sondern auch bei sonstigen, nicht zum Universaldienst gehörenden Postdiensten beträchtliche Vorteile. Das Verbot des Artikels 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe b) gilt auch für eine objektiv nicht gerechtfertigte Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf einem bestimmten Markt, um sich eine starke Position auf anderen angrenzenden Märkten zu verschaffen, so daß die Gefahr einer Ausschaltung des Wettbewerbs auf diesen Märkten besteht. In Ländern, in denen die lokale Briefzustellung liberalisiert (z. B. in Spanien) und das Postmonopol auf die überregionale Beförderung und Zustellung begrenzt ist, wäre daher eine Ausnutzung einer beherrschenden Stellung mit dem Ziel der Ausdehnung des Monopols auf den erstgenannten Markt ohne besonderen Grund unvereinbar mit dem EG-Vertrag, wenn die Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zuvor nicht gefährdet war. Nach Auffassung der Kommission sollten die betreffenden Mitgliedstaaten sie daher von jeder Ausweitung besonderer oder ausschließlicher Rechte und den Rechtfertigungsgründen hierfür unterrichten.
- 6.3. Beschränkungen bei der Erbringung von Postdiensten können sich insofern auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken, als die von anderen als den in Ziffer 4.2 genannten Betreibern angebotenen Postdienste auch Briefsendungen nach oder von an-

deren Mitgliedstaaten umfassen können und Beschränkungen die grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Betreibern in anderen Mitgliedstaaten behindern können.

6.4. Wie weiter unten in Ziffer 8 Buchstabe b) unter vii) ausgeführt, müssen die Mitgliedstaaten die Zugangsbedingungen und die Ausübung besonderer und ausschließlicher Rechte kontrollieren. Zwar brauchen zu diesem Zweck nicht unbedingt neue Einrichtungen geschaffen werden, doch sollten Betreibern im Sinne von Ziffer 4.2 oder mit diesen Betreibern (in rechtlicher, administrativer oder organisatorischer Hinsicht) verbundenen Organisationen keine Kontrollbefugnis über die Ausübung der gewährten ausschließlichen Rechte und generell über die Tätigkeiten der Postbetreiber übertragen werden<sup>(22)</sup>. Ein Unternehmen in einer beherrschenden Stellung darf keine derartige Macht über seine Wettbewerber erhalten. Von entscheidender Bedeutung ist daher, daß die Kontrollinstanz sowohl theoretisch als auch praktisch von den beaufsichtigten Unternehmen unabhängig ist. Ein unverfälschter Wettbewerb im Sinne des EG-Vertrags läßt sich nur gewährleisten, wenn den verschiedenen Marktteilnehmern gleiche Chancen sowie die vertrauliche Behandlung von wichtigen Geschäftsinformationen zugesichert werden. Wenn einem Betreiber gestattet wird, die Daten seiner Wettbewerber zu überprüfen, einem Unternehmen die Befugnis zur Überwachung der Tätigkeit von Wettbewerbern zu übertragen oder bei der Vergabe von Lizenzen mitzuwirken, bedeutet dies, daß dieses Unternehmen geschäftliche Informationen über seine Wettbewerber und damit Gelegenheit erhält, deren Tätigkeit zu beeinflussen.

## 7. POSTBETREIBER UND STAATLICHE BEIHILFEN

### a) Grundsätze

Auch wenn wenige der unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber hohe Gewinne erwirtschaften, arbeiten die meisten mit Verlust oder gerade noch kostendeckend. Informationen über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Postbetreiber sind allerdings recht spärlich, da relativ wenige Betreiber regelmäßig entsprechende Informationen nach anerkannten Rechnungsprüfungskriterien veröffentlichen. Allerdings werden zur Finanzierung bestimmter Postdienste direkte Finanzhilfen in Form von Subventionen oder indirekte Hilfen in Form von Steuerbefreiungen gewährt, auch wenn die tatsächlichen Finanzierungsströme vielfach nicht transparent sind.

Nach dem EG-Vertrag ist die Kommission zuständig für die Anwendung des Artikels 92, der staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und nicht unter bestimmten Umständen ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist oder eine Freistellung gewährt wird. Vorbehaltlich des Artikels 90 Absatz 2 sind die Artikel 92 und 93 auf Postdienste anwendbar<sup>(23)</sup>.

Nach Artikel 93 Absatz 3 haben die Mitgliedstaaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Außerdem hat die Kommission Beihilfen, die sie zuvor genehmigt hat oder die vor Inkrafttreten des Vertrags oder vor dem Beitritt des betreffenden Mitgliedstaats bestanden, regelmäßig zu überprüfen.

Alle Universaldiensteanbieter fallen unter die Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen<sup>(24)</sup>, zuletzt geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG<sup>(25)</sup>. Zusätzlich zu den allgemeinen Anforderungen an eine transparente Rechnungsführung der unter Ziffer 2.2 genannten Betreiber, die unter Ziffer 8 Buchstabe b) unter vi) dargelegt sind, haben die Mitgliedstaaten deshalb zu gewährleisten, daß die finanziellen Beziehungen zwischen ihnen und diesen Betreibern entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie transparent sind und folgendes ausweisen:

- a) die unmittelbare Bereitstellung öffentlicher Mittel einschließlich Steuerbefreiungen oder Steuerermäßigungen,
- b) die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand über andere öffentliche Unternehmen oder Finanzinstitute und
- c) die tatsächliche Verwendung dieser öffentlichen Mittel.

Nach Auffassung der Kommission umfaßt die Bereitstellung öffentlicher Mittel vor allem folgendes:

- a) Ausgleich von Betriebsverlusten,
- b) Kapitaleinlagen oder Kapitalausstattungen,

<sup>(22)</sup> Siehe vor allem Urteil vom 13. Dezember 1991, Rs. C-18/88 RTT/GB-Inno-BM, Randnummern 25 bis 28, Slg. 1991, I-5981 bis 5982.

<sup>(23)</sup> Rs. C-387/92, Banco de Credito Industrial SA/Ayuntamiento de Valencia, Slg. 1994, I-877.

<sup>(24)</sup> ABl. L 195 vom 29.7.1980, S. 35.

<sup>(25)</sup> ABl. L 254 vom 12.10.1993, S. 16.

- c) nichtrückzahlbare Zuschüsse oder Darlehen zu Vorzugsbedingungen.
- d) Gewährung von finanziellen Vergünstigungen durch Verzicht auf Gewinne oder Nichteinziehung von Forderungen,
- e) Verzicht auf eine normale Verzinsung der eingesetzten öffentlichen Mittel und
- f) Ausgleich von durch die öffentliche Hand auferlegten Belastungen.

#### b) Anwendung der Artikel 90 und 92

Die Kommission war aufgerufen, eine Reihe von Steuervergünstigungen zugunsten eines Postbetreibers auf der Grundlage von Artikel 92 in Verbindung mit Artikel 90 EG-Vertrag zu prüfen. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob diese steuerliche Vorzugsbehandlung zur Quersubventionierung der Tätigkeiten des betreffenden Betreibers in dem Wettbewerb ausgesetzten Bereichen verwendet werden kann. Seinerzeit verfügte der Postbetreiber nicht über ein analytisches Kostenrechnungssystem, mit dessen Hilfe die Kommission zwischen den reservierten und den dem Wettbewerb ausgesetzten Bereichen hätte unterscheiden können. Die Kommission nahm daher auf der Grundlage von Studien in diesem Bereich eine Schätzung der dem betreffenden Postbetreiber aufgrund von Universaldienstverpflichtungen entstehenden Zusatzkosten vor und verglich diese Kosten mit den Steuervergünstigungen. Da sich herausstellte, daß die Kosten die Vergünstigungen überwogen, kam die Kommission zu dem Schluß, daß die fragliche steuerliche Regelung zu keiner Subventionierung der Tätigkeiten des Betreibers in Wettbewerbsbereichen führen könne<sup>(26)</sup>.

Zu dieser Entscheidung der Kommission wurde der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert, dafür zu sorgen, daß der betreffende Postbetreiber ein analytisches Kostenrechnungssystem einführt. Außerdem wurde die Vorlage eines jährlichen Berichts gefordert, anhand dessen sich die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts überwachen läßt.

Das Gericht erster Instanz hat die Entscheidung der Kommission bestätigt und festgestellt, daß die dem Postbetreiber gewährten Steuervergünstigungen

staatliche Beihilfen darstellen, die nach Artikel 90 Absatz 2 von der Verbotsregelung in Artikel 92 Absatz 1 ausgenommen sind<sup>(27)</sup>.

#### 8. DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSE

##### a) Grundsätze

8.1. Artikel 90 Absatz 2 des Vertrags gestattet eine Ausnahme von der Anwendung der Vorschriften des EG-Vertrags, wenn deren Anwendung die Erfüllung der den in Ziffer 4.2 genannten Betreibern übertragenen besonderen Aufgabe der Erbringung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse rechtlich oder tatsächlich verhindert. Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, besondere Anforderungen an Leistungen der Daseinsvorsorge festzulegen, besteht diese Aufgabe vor allem in der Erbringung und Aufrechterhaltung eines flächendeckenden öffentlichen Universalpostdienstes. Dieser garantiert zu erschwinglichen, kostenwirksamen und transparenten Tarifen innerhalb vertretbarer Entfernungen und während angemessener Öffnungszeiten einen landesweiten Zugang zu dem öffentlichen Postnetz, einschließlich der Abholung der Postsendungen von allgemein zugänglichen öffentlichen Briefkästen oder Abholstellen im gesamten Land und der rechtzeitigen Zustellung solcher Sendungen an die angegebenen Adressen sowie damit verbundener Dienste, mit denen diese Betreiber durch ordnungspolitische Maßnahmen im Hinblick auf eine flächendeckende Erbringung von einer bestimmten Qualität betraut sind. Dabei soll der Universaldienst entsprechend den sozialen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten und den Benutzerbedürfnissen weiterentwickelt werden.

Das allgemeine wirtschaftliche Interesse liegt in diesem Fall darin, daß in der Union ein echtes integriertes öffentliches Postnetz verfügbar bleibt, das eine effiziente Nachrichtenübermittlung erlaubt und damit zum einen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und die Entwicklung des Handels sowie eine stärkere Kohäsion zwischen den Regionen und den Mitgliedstaaten und zum anderen eine Verbesserung der sozialen Kontakte zwischen den Unionsbürgern ermöglicht. Die Definition des reservierten Bereichs muß die für die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erforderlichen finanziellen Mittel berücksichtigen.

8.2. Die finanziellen Mittel für die Erhaltung und Verbesserung dieses öffentlichen Netzes werden nach wie vor in erster Linie mit dem unter Ziffer 2.3 ge-

<sup>(26)</sup> Staatliche Beihilfen — NN 135/92 (ABl. C 262 vom 7.10.1995, S. 11).

<sup>(27)</sup> Rs. T-106/95, Urteil vom 27. Februar 1997, Slg. 1997, II-229.

nannten Dienst erwirtschaftet. Mangels einheitlicher gemeinschaftsweiter Bestimmungen haben die meisten Mitgliedstaaten heute die Grenzen des Monopols nach dem Gewicht der Sendung festgelegt. Einige Mitgliedstaaten haben eine kombinierte Gewichts- und Preisgrenze; ein Mitgliedstaat wendet nur eine Preisgrenze an. Die Informationen, die von der Kommission über der Einnahmen aus den Briefströmen in den Mitgliedstaaten erhoben wurden, deuten darauf hin, daß die Beibehaltung besonderer oder ausschließlicher Rechte für die Erbringung des Standardbriefdienstes unter normalen Bedingungen ausreichen könnte, um eine Verbesserung und Aufrechterhaltung des öffentlichen Postnetzes zu gewährleisten.

In der Postrichtlinie ist einheitlich festgelegt, welche Leistungen die Mitgliedstaaten im Wege der Vergabe ausschließlicher oder besonderer Rechte in dem zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes nötigen Umfang reservieren dürfen. Sofern Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte für diese Leistungen gewähren, sind diese bei der Prüfung von Einzelfällen als gesonderte sachliche Märkte anzusehen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Direktwerbung, Zustellung von eingehender und ausgehender Auslandspost sowie für die Abholung, das Sortieren und die Beförderung der Post. Die Kommission wird dabei berücksichtigen, daß diese Märkte in einer Reihe von Mitgliedstaaten ganz oder teilweise liberalisiert sind.

8.3. Bei der Anwendung aufgrund einer Beschwerde oder von Amts wegen der Wettbewerbsregeln und sonstiger einschlägiger Vorschriften des EG-Vertrags auf dem Postsektor wird die Kommission die Frage, ob der Umfang des reservierten Bereichs nach Artikel 90 Absatz 2 gerechtfertigt ist, anhand der Definition der Postrichtlinie prüfen. Soweit dabei die in der Richtlinie genannten Obergrenzen eingehalten werden, wird zunächst davon ausgegangen, daß die besonderen oder ausschließlichen Rechte nach Artikel 90 Absatz 2 gerechtfertigt sind. Diese Vermutung gilt jedoch nicht mehr, wenn aus dem Sachverhalt eindeutig hervorgeht, daß eine Beschränkung die Voraussetzungen des Artikels 90 Absatz 2 nicht erfüllt <sup>(28)</sup>.

8.4. Der Markt für Direktwerbung entwickelt sich in den einzelnen Mitgliedstaaten noch in unterschiedlicher Geschwindigkeit, was es für die Kommission gegen-

wärtig schwierig macht, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezüglich dieses Dienstes in allgemeinverbindlicher Form zu formulieren. Die zwei wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Direktwerbung sind ein möglicher Mißbrauch der Gebührenregelung und der Liberalisierung durch Kunden (reservierte Sendungen, die von einem alternativen Postbetreiber so zugestellt werden, als ob es sich um nichtreservierte Sendungen handelte), um die unter Ziffer 8.2 genannten reservierten Dienste zu umgehen. Entsprechende Erkenntnisse aus Mitgliedstaaten, die die Versendung von Direktwerbung nicht einschränken, wie z. B. Spanien, Italien, die Niederlande, Österreich, Schweden und Finnland, lassen noch keine eindeutigen Schlußfolgerungen zu und erlauben deshalb noch keine allgemeine Bewertung. Unter Berücksichtigung dieser Ungewißheiten empfiehlt sich daher vorerst ein fallweises Vorgehen. In besonderen Fällen und unbeschadet der Ausführungen in Ziffer 8.3 können die Mitgliedstaaten jedoch bestimmte Einschränkungen bei Direktwerbung aufrechterhalten oder besondere Genehmigungsverfahren einführen, um künstliche Verkehrsverlagerungen und eine erhebliche Destabilisierung der Einnahmen zu vermeiden.

8.5. In bezug auf eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen wird das System der Endvergütungen, die der Postbetreiber des Mitgliedstaats der Zustellung grenzüberschreitender Briefsendungen vom Postbetreiber des Abgangsmitgliedstaats erhält, derzeit im Hinblick auf eine Anpassung der vielfach zu niedrigen Vergütungssätze an die tatsächlichen Zustellkosten überarbeitet.

Unbeschadet der Ausführungen in Ziffer 8.3 können die Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen bei der Zustellung eingehender grenzüberschreitender Briefsendungen beibehalten <sup>(29)</sup>, um künstliche Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, die den Anteil grenzüberschreitender Briefsendungen im gemeinschaftlichen Briefverkehr erhöhen würden. Solche Beschränkungen dürfen nur Sendungen betreffen, die in den Bereich reservierbarer Dienste fallen.

Bei der Beurteilung von Einzelfällen wird die Kommission die relevanten besonderen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten berücksichtigen.

8.6. Die Bereiche Abholung, Sortieren und Beförderung von Postsendungen wurden bereits oder werden gerade in einer Reihe von Mitgliedstaaten von Postbe-

<sup>(28)</sup> Bezüglich der Grenzen der Anwendbarkeit der Ausnahmetatbestände in Artikel 90 Absatz 2 siehe die Rechtsprechung des Gerichtshofes in folgenden Rechtssachen: Rs. C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Urteil vom 10. Dezember 1991, Slg. 1991, I-1979; Rs. C-41/90, *Klaus Höfner und Fritz Elser/Macrotron GmbH*, Urteil vom 23. April 1991, Slg. 1991, I-5889.

<sup>(29)</sup> Dies kann insbesondere Briefsendungen aus einem Mitgliedstaat betreffen, die von einem Unternehmen gewerblich in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden, um dort über die Postverwaltung dieses anderen Mitgliedstaats in das öffentliche Postnetz eingeschleust zu werden.

treibern in zunehmendem Maße für Dritte geöffnet. Da die Auswirkungen dieser Öffnung auf die Einnahmen je nach der jeweiligen Situation in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein kann, können einige Mitgliedstaaten in besonderen Fällen und unbeschadet der Ausführungen in Ziffer 8.3 bestimmte bestehende Beschränkungen für die Abholung, das Sortieren und die Beförderung von Postsendungen durch Mittler<sup>(30)</sup> aufrechterhalten, um die notwendigen Anpassungen bei den unter Ziffer 4.2 genannten Betreibern zu ermöglichen. Allerdings sollten solche Beschränkungen grundsätzlich nur auf Postsendungen Anwendung finden, die unter die bereits bestehenden Monopole fallen, und die bisherigen Errungenschaften in dem betreffenden Mitgliedstaat unangetastet lassen. Außerdem sollten sie mit dem Grundsatz des nichtdiskriminierenden Zugangs zum Postnetz, wie unter Ziffer 8 Buchstabe b) unter vii) dargelegt, vereinbar sein.

**b) Bedingungen für die Anwendung von Artikel 90 Absatz 2 auf den Postsektor**

Bezüglich der Ausnahmestimmung des Artikels 90 Absatz 2 sollten folgende Bedingungen Anwendung finden:

i) *Liberalisierung anderer Postdienste*

Die Mitgliedstaaten sollten alle besonderen oder ausschließlichen Rechte für die Erbringung von Postdiensten mit Ausnahme jener, bei denen eine Reservierung unerlässlich ist und die gemäß der künftigen Richtlinie reserviert werden dürfen, aufheben, sofern die Erfüllung der den Postbetreibern im Sinne von Ziffer 4.2 übertragenen besonderen Aufgabe der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hierdurch nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Hiervon ausgenommen sind Briefsendungen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in Zusammenhang stehen. Zudem sollten sie alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um das Recht aller Wirtschaftsteilnehmer auf Erbringung von Postdiensten zu gewährleisten.

Dies hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die Bereitstellung solcher Dienste ggf. von Meldeverfahren oder allgemeinen Genehmigungen und in begründeten Fällen von Einzelgenehmigungen mit dem Ziel der Sicherung der grundlegenden Anforderungen und des Universaldienstes abhängig zu machen. Die Mitgliedstaaten sollten in diesem Fall aber sicherstel-

len, daß die in diesen Verfahren festgelegten Bedingungen transparent, objektiv und nichtdiskriminierend sind, und wirksame Rechtsmittel im Fall einer Ablehnung verbürgen.

ii) *Fehlen weniger restriktiver Mittel zur Sicherstellung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*

Die Gewährung oder Aufrechterhaltung ausschließlicher Rechte ist nur in dem Umfang zulässig, wie dies absolut notwendig ist, um die Erfüllung der Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sicherzustellen. In vielen Bereichen könnte der Eintritt neuer Unternehmen in den Markt aufgrund ihrer spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen zur Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beitragen.

Sollte der unter Ziffer 4.2 genannte Betreiber nicht in der Lage sein, sämtliche Dienstleistungen, die zum Universaldienst im Sinne der Postrichtlinie gehören (wie beispielsweise das Recht aller Bürger des betreffenden Mitgliedstaats und insbesondere jener in abgelegenen Gebieten auf Zugang zu Zeitungen, Zeitschriften und Büchern), mit Hilfe eines flächendeckenden Postnetzes und besonderer oder ausschließlicher Rechte in zufriedenstellender Weise zu erbringen, so muß der betreffende Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen ergreifen<sup>(31)</sup>. Dabei sollten es die Mitgliedstaaten jedoch anstelle der Ausweitung der bereits gewährten Rechte ermöglichen, daß der Dienst von Wettbewerbern erbracht werden kann, denen sie zu diesem Zweck neben den Grundanforderungen zusätzliche Verpflichtungen auferlegen können. Diese Verpflichtungen sollten insgesamt objektiv, nichtdiskriminierend und transparent sein.

iii) *Verhältnismäßigkeit*

Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus sicherstellen, daß der Geltungsbereich aller besonderen und ausschließlichen Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit diesen Rechten verfolgten allgemeinen wirtschaftlichen Interesse steht. Ein Verbot der Selbstzustellung, d. h. der Erbringung von Postdiensten durch eine natürliche oder juristische Person (einschließlich Schwester- oder Tochtergesellschaften), von der die Postsendung ausgeht, oder der Abholung und Beförderung von Postsendungen durch einen in ihrem Namen handelnden Dritten, stünde beispielsweise nicht in einem angemessenen

<sup>(30)</sup> Selbst dort, wo eine Monopolsituation besteht, können Versender auf die besonderen Dienste von Mittlern, beispielsweise beim (Vor-)Sortieren der Post vor ihrer Ablieferung beim Postbetreiber, zurückgreifen.

<sup>(31)</sup> Nach Artikel 3 der Postrichtlinie sollen Mitgliedstaaten sicherstellen, daß den Benutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht.

Verhältnis zu dem Ziel, angemessene Ressourcen für das öffentliche Postnetz sicherzustellen. Auch müssen die Mitgliedstaaten den Geltungsbereich dieser besonderen oder ausschließlichen Rechte entsprechend der Entwicklung der Bedürfnisse und der Bedingungen, unter denen Postdienste erbracht werden, sowie unter Berücksichtigung etwaiger staatlicher Beihilfen an die unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber anpassen.

iv) *Überwachung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde*

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, daß die Überwachung der Erfüllung der unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallenden Aufgaben der unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber, die Sicherstellung des offenen Zugangs zu dem öffentlichen Postnetz und, wo dies zutrifft, die Erteilung von Genehmigungen bzw. die Kontrolle von Meldungen einschließlich der Kontrolle darüber, ob die Wirtschaftsteilnehmer die besonderen oder ausschließlichen Rechte der unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber beachten, von einer von diesen unabhängigen Einrichtung(en) ausgeübt werden<sup>(32)</sup>.

Diese Einrichtung sollte sicherstellen, daß Verträge über die Bereitstellung reservierter Dienste völlig transparent sind, gesondert fakturiert und von nicht-reservierten Diensten wie Bedrucken, Etikettieren und Kuvertieren getrennt werden. Die Bedingungen für Dienste, die teils reservierte, teils liberalisierte Dienste sind, müssen getrennt und der reservierte Teildienst allen Postkunden unabhängig von der Inanspruchnahme der nichtreservierten Teildienste zugänglich sein.

v) *Wirksame Kontrolle der reservierten Dienste*

Die dem Wettbewerb entzogenen Aufgaben sollten von den Mitgliedstaaten nach öffentlich bekanntgemachten Dienstzielen und Leistungsniveau wirksam überwacht werden. Über die Erfüllung dieser Aufgaben sollte regelmäßig in öffentlicher Form Bericht erstattet werden.

vi) *Transparenz der Rechnungsprüfung*

Die unter Ziffer 4.2 genannten Betreiber benutzen ein einziges Postnetz, um in einer Vielzahl von Märkten miteinander im Wettbewerb zu stehen. Eine

preisliche und dienstbezogene Diskriminierung zwischen oder innerhalb von verschiedenen Kundengruppen läßt sich von Betreibern mit einem flächendeckenden Postnetz wegen der beträchtlichen Gemeinkosten, die sich nicht vollständig und exakt dem einen oder anderen Dienst zuordnen lassen, leicht bewerkstelligen. Es ist deshalb äußerst schwierig, Quersubventionen zwischen den verschiedenen Diensten, ob zwischen den verschiedenen Stufen der Behandlung der Postsendungen im öffentlichen Postnetz oder ob zwischen den reservierten Diensten und den unter Wettbewerbsbedingungen erbrachten Diensten, zu ermitteln. Hinzu kommt, daß verschiedene Postbetreiber Vorzugstarife für Sendungen kulturellen Inhalts anbieten, bei denen die durchschnittlichen Gesamtkosten offensichtlich nicht gedeckt sind. Gemäß Artikel 5 und Artikel 90 sind die Mitgliedstaaten zur uneingeschränkten Einhaltung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung am besten nachkommen können, indem sie den unter Ziffer 4.2 genannten Betreibern zur Auflage machen, eine getrennte Rechnungsführung zu praktizieren, die insbesondere die Kosten und Einkünfte im Zusammenhang mit der Erbringung von Diensten im Rahmen ihrer ausschließlichen Rechte und von Wettbewerbsdiensten gesondert ausweist, und indem sie eine umfassende Prüfung der Konditionen, die bei den verschiedenen Zugangsstellen des öffentlichen Postnetzes Anwendung finden, ermöglichen. Auch bei Diensten mit Komponenten, die unter reservierte und wettbewerbliche Dienste fallen, sollte zwischen den Kosten der einzelnen Komponenten unterschieden werden. Interne Kostenrechnungen sollten nach allgemeingültigen, objektiv gerechtfertigten Grundsätzen durchgeführt werden. Die Kostenrechnungen sind von einem unabhängigen Rechnungsprüfer, der von der einzelstaatlichen Regulierungsbehörde bestellt werden kann, zu überprüfen und im Einklang mit den für private Unternehmen geltenden einschlägigen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu erstellen und zu veröffentlichen.

vii) *Nichtdiskriminierender Zugang zum Postnetz*

Betreiber müssen den Universaldienst in einer Weise erbringen, daß Kunden oder Mittler entsprechend ihren Bedürfnissen ohne jegliche Diskriminierung Zugang zum Postnetz an geeigneten öffentlichen Zugangsstellen erhalten. Die Zugangsbedingungen einschließlich etwa angebotener Verträge sollten absolut transparent sein, in geeigneter Weise bekanntgemacht werden und auf einer nichtdiskriminierenden Basis angewandt werden.

Verschiedene Betreiber bieten offenbar bestimmten Kundengruppen nichttransparente Vorzugstarife an. Die Mitgliedstaaten sollten darüber wachen, daß es nicht zu einer Diskriminierung der Mittler bei den Benutzungsbedingungen oder bei der Gebührenbe-

<sup>(32)</sup> Siehe insbesondere Artikel 9 und Artikel 22 der Postrichtlinie.



rechnung kommt. Insbesondere sollte sichergestellt sein, daß Mittler — einschließlich der Betreiber anderer Mitgliedstaaten — unter den verfügbaren Zugangsstellen des öffentlichen Postnetzes wählen können und innerhalb angemessener Zeit zu Preiskonditionen, die auf den Kosten basieren und die den tatsächlich verlangten Leistungen entsprechen, Zugang zum Netz erhalten können.

Die Verpflichtung, für einen nichtdiskriminierenden Zugang zum Postnetz zu sorgen, bedeutet nicht, daß die Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet hergestellten Briefsendungen, die von privaten Unternehmen zur Umgehung eines Postmonopols wieder in einen anderen Mitgliedstaat verbracht wurden, um über den dortigen Postbetreiber in das öffentliche Postnetz eingeschleust zu werden, Zugang zum öffentlichen Postnetz zu gewährleisten haben, wenn dies nur deshalb geschieht, um niedrigere Posttarife in Anspruch zu nehmen. Andere wirtschaftliche Gründe, wie Produktionskosten und -möglichkeiten, zusätzliche Dienstelemente oder höhere Dienstgüte in anderen Mitgliedstaaten, sind nicht als mißbräuchlich anzusehen. Bei Mißbrauch kann die unabhängige Regulierungseinrichtung Sanktionen festsetzen.

Derzeit wird ein grenzüberschreitender Zugang zu Postnetzen gelegentlich verweigert oder nur bedingt erlaubt, wenn es sich um Postsendungen handelt, deren materieller Entstehung ein grenzüberschreitender Datenaustausch vorausgeht. Diese Fälle werden in der Regel als „non-physical-remail“ bezeichnet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann die Zustellung

dieser Postsendungen wegen der unterschiedlichen Endvergütungen für den Postbetreiber in der Praxis wirtschaftlich problematisch sein. Die Betreiber versuchen dieses Problem durch die Anwendung eines angemessenen Endvergütungssystems zu lösen.

Die Kommission kann die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag auffordern, sie über die angewandten Zugangsbedingungen und die Gründe hierfür zu unterrichten. Im Zuge solcher Anfragen erteilte Informationen werden von der Kommission nicht weitergegeben, soweit sie unter das Geschäftsgeheimnis fallen.

## 9. ÜBERPRÜFUNG

Zweck dieser Bekanntmachung auf Gemeinschaftsebene ist es, die Prüfung bestimmter Verhaltensweisen von Unternehmen und von bestimmten staatlichen Maßnahmen in bezug auf Postdienste zu erleichtern. Nach einer gewissen Entwicklungszeit, voraussichtlich bis zum Jahr 2000, sollte die Kommission die Situation im Postsektor im Hinblick auf die Vorschriften des EG-Vertrags daraufhin prüfen, ob die in dieser Bekanntmachung festgelegten Bedingungen infolge sozialer, wirtschaftlicher oder technologischer Erwägungen oder aufgrund der aus einschlägigen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse einer Änderung bedürfen. Die Kommission wird deshalb zu gegebener Zeit eine globale Bewertung der Lage im Postsektor im Hinblick auf die Ziele dieser Bekanntmachung vornehmen.