

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 15. September 1999

in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen

(Sache IV/36.748 — REIMS II)

*(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 2596)***(Text von Bedeutung für den EWR)**

(1999/695/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 (Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EG-Vertrags ⁽¹⁾), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1216/1999 ⁽²⁾, und insbesondere auf die Artikel 6 und 8,

in Anbetracht des vom 31. Oktober 1997 datierten Antrags auf Erteilung eines Negativattests bzw. Freistellung gemäß den Artikeln 2 und 4 der Verordnung Nr. 17 sowie der Nachträge vom 12. Januar, 2. Februar und 28. September 1998,

unter Berücksichtigung des wesentlichen Inhalts des Antrags und der Anmeldung, der nach Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 veröffentlicht wurde ⁽³⁾,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

A. SACHVERHALT

I. EINLEITUNG

- (1) Am 31. Oktober 1997 meldeten 13 öffentliche Postbetreiber bei der Kommission auf der Grundlage der Verordnung Nr. 17 eine Vereinbarung über Endvergü-

tungen (REIMS-II-Vereinbarung) an, um ein Negativattest oder eine Freistellung nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag zu erwirken. Nachdem sich weitere Postvertreiber der Vereinbarung angeschlossen hatten, wurde der Inhalt der Anmeldung mit Schreiben vom 12. Januar und 2. Februar 1998 ergänzt bzw. abgeändert. Mit Schreiben vom 28. September 1998 schließlich wurde der Kommission eine erste Zusatzvereinbarung gemeldet. Die vorliegende Anmeldung stützt sich, wie von den Parteien nachträglich mit Schreiben vom 30. Juli 1998 mitgeteilt wurde, auch auf die einschlägigen Bestimmungen des EWR-Abkommens (Artikel 53).

II. VERTRAGSPARTEIEN

- (2) Zum Zeitpunkt der Anmeldung hatten 13 öffentliche Postverwaltungen REIMS II unterzeichnet. Seither sind drei weitere öffentliche Postbetreiber der Vereinbarung beigetreten. REIMS II gehören nun alle öffentlichen Postbetreiber der Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Niederlande sowie die Postverwaltungen Norwegens und Islands an (Österreichische Post, La Poste/De Post (Belgien), Post Danmark, Finland Post, La Poste (Frankreich), Deutsche Post, Griechische Post Elta, Iceland Post, An Post (Irland), Poste Italiane, Entreprise des Postes et Télécommunications (Luxemburg), Norway Post, CTT Correios de Portugal, Correos y Telégrafos (Spanien), Posten (Schweden) und The Post Office (Vereinigtes Königreich)). In allen Fällen handelt es sich dabei um die etablierten Postbetreiber des jeweiligen Landes.

⁽¹⁾ ABl. 13 vom 21.2.1962, S. 204/62.

⁽²⁾ ABl. L 148 vom 15.6.1999, S. 5.

⁽³⁾ ABl. C 371 vom 1.12.1998, S. 7.

- (3) Bisher haben nur zwei Mitgliedstaaten (Schweden und Finnland) den Postsektor vollständig liberalisiert. Die öffentlichen Postverwaltungen aller anderen Länder verfügen über einen ihnen gesetzlich vorbehaltenen Bereich, in dem sie das ausschließliche Recht zur Erbringung von Postdiensten haben. In Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (*) (nachfolgend „Postrichtlinie“ genannt) heißt es hierzu:

„(1) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat folgende Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren: Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, entweder als beschleunigte Sendungen oder normale Sendungen, mit einem Gewicht von weniger als 350 g und zu einem Preis unter dem Fünffachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der, soweit vorhanden, schnellsten Kategorie der Standardsendungen. Bei den kostenlosen Postdienstleistungen für Blinde und Sehbehinderte können Ausnahmen bezüglich Gewichts- und Preisbeschränkungen gestattet werden.

(2) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, können die grenzüberschreitende Post und Direktwerbung innerhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen des Absatzes 1 weiterhin reserviert werden.“

Zumindest ein Teil der Postdienste (vor allem Eilkurierdienste) ist somit in allen genannten Ländern dem Wettbewerb geöffnet. Der Vereinbarung angeschlossen sind die in ihrem jeweiligen Land mit Abstand größten Postunternehmen. Einige von ihnen sind außerordentlich umsatzstark. Der größte Betreiber unter den Vertragsparteien, die Deutsche Post AG, erzielte beispielsweise 1997 einen Umsatz von 27,136 Mrd. DEM (13,874 Mrd. EUR).

III. BETROFFENE MÄRKTE

- (4) Die gemeldete Vereinbarung berührt den Markt für normale (d. h. nicht per Express zu befördernde) grenzüberschreitende Postsendungen von einem der genannten Länder in das Herkunftsland einer der übrigen beteiligten Postverwaltungen. Hierin eingeschlossen sind alle in Artikel 8 des Weltpostvertrags (siehe Erwägungsgrund 7) aufgeführten Postsendungen mit Ausnahme der sogenannten M-Beutel⁽⁵⁾. Dazu gehören in der Regel Postsendungen mit einem Gewicht von bis zu zwei Kilogramm⁽⁶⁾. Eine von der Kommission jüngst in Auftrag gegebene Studie⁽⁷⁾ hat ergeben, daß der Gemeinschaftsmarkt für grenzüberschreitende

Post eine Größenordnung von 5,5 Mrd. Briefsendungen (bezogen auf das Jahr 1996) im Wert von schätzungsweise 1 bis 1,2 Mrd. EUR hat (das sind 65 % des gesamten grenzüberschreitenden Postaufkommens). Der Anteil der grenzüberschreitenden Postsendungen am Gesamtmarkt ist von Land zu Land unterschiedlich; so ist er in kleineren Ländern in der Regel höher als in größeren Mitgliedstaaten. Im Schnitt dürfte der Anteil grenzüberschreitender Postsendungen am Gesamtpostmarkt in der Gemeinschaft deutlich unter 10 % liegen⁽⁸⁾.

- (5) Der relevante Markt läßt sich noch weiter unterteilen, und zwar in einen Markt für grenzüberschreitende Post, bei dem öffentliche oder private Postbetreiber für das Ausland bestimmte Post einsammeln und in das Bestimmungsland weiterleiten, und einen Markt für eingehende Auslandspost, bei dem öffentliche Postbetreiber Zustelldienste für andere öffentliche Postbetreiber oder private Postunternehmen anbieten.
- (6) Aus historischen Gründen (u. a. aufgrund der bestehenden gesetzlichen Monopole) waren grenzüberschreitende Postsendungen bisher eine Domäne der öffentlichen Postverwaltungen. Durch das Verfahren des Remailing ist es inzwischen auch Privatunternehmen gelungen, sich auf dem Markt für grenzüberschreitende Postsendungen niederzulassen. Remailing bedeutet, daß die Postsendungen von den betreffenden Unternehmen in Land A abgeholt und nach Land B befördert werden, wo sie auf dem regulären Postweg weiterbefördert werden. Normalerweise wird zwischen drei Arten von Remailing unterschieden⁽⁹⁾: das ABC-Remailing (bei dem sich der Empfänger der Sendung in Land C befindet), das ABB-Remailing (hier befindet sich der Empfänger in Land B) und das ABA-Remailing (der Empfänger der Sendung sitzt in Land A). Inzwischen bieten zumindest einige öffentliche Postunternehmen selbst Remailing-Dienste an.

IV. HINTERGRUND

1. Endvergütungen

- (7) Nahezu alle Länder der Welt sind Mitglieder des Weltpostvereins, der 1874 gegründet wurde. Der Weltpostverein veranstaltet alle fünf Jahre einen Kongreß, auf dem der Weltpostvertrag, der die Beziehungen zwischen den Postverwaltungen regelt, überprüft wird. In diesem Vertrag haben die Mitglieder des Weltpostvereins die Zustellung der eingehenden grenzüberschreitenden Post vereinbart.
- (8) Vor 1969 wurde die Zustellung internationaler Postsendungen nicht direkt vergütet, da davon ausgegangen wurde, daß auf jede Postsendung eine Antwortsendung folgt und der Postverkehr damit insgesamt ausgewogen ist. Diese Annahme stellte sich jedoch als falsch heraus.
- (9) Der Weltpostverein führte daraufhin 1969 ein Vergütungssystem für die Bearbeitung und Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen im Bestimmungsland ein. Die hierfür zu zahlende Vergütung wird allgemein als Endvergütung bezeichnet. Für alle Postbetreiber

(*) ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

(5) An ein und dieselbe Anschrift gerichtete Massensendungen.

(6) Außerdem sind in Artikel 8 des Weltpostvertrags aufgeführt: Drucksachen, einschließlich Bücher und Illustrierte, mit einem Gewicht bis zu 5 kg sowie Büchersendungen für Blinde bis zu 7 kg.

(7) PricewaterhouseCoopers, Liberalisation of incoming and outgoing intra-Community cross-border mail, Dezember 1998.

(8) Die Studie von PricewaterhouseCoopers (siehe Fußnote 7) nennt einen Prozentsatz von 6,3 %. Diese Zahl berücksichtigt allerdings nicht die Situation in allen Mitgliedstaaten.

(9) Siehe Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 16.9.1998 in der Rechtssache T-110/95 (JECC/Kommission), Slg. 1998, II-3605, Entscheidungsgrund 2.

wurde ein einheitlicher Endvergütungssatz je kg festgesetzt. Dieses System erwies sich jedoch nicht als zufriedenstellend, da die Kostenstruktur der einzelnen Postbetreiber nicht gebührend berücksichtigt wurde. Zudem war dieses System schon in sich fehlerhaft, da die tatsächlichen Zustellungskosten außer acht gelassen wurden. Schließlich ist es kostengünstiger, eine Postsendung von 1 kg zu befördern als 50 Briefe von je 20 g.

- (10) Die Unzulänglichkeiten dieses Systems veranlaßten die Postverwaltungen mehrerer europäischer Länder, im Rahmen der Europäischen Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT), einer Untergruppierung innerhalb des Weltpostvereins, eine andere Regelung auszuarbeiten. Das Ergebnis war die CEPT-Übereinkunft von 1987, der zufolge sich die Vergütung aus zwei Komponenten zusammensetzte, einem Vergütungssatz pro Sendung (zuletzt 0,147 SZR⁽¹⁰⁾) und einem Vergütungssatz pro kg (zuletzt 1,491 SZR). Für einen Standardbrief⁽¹¹⁾ betrug danach die Endvergütung 0,205 EUR. Gegenüber dem früheren Vergütungssystem des Weltpostvereins brachte das CEPT-System bei den meisten betroffenen Postsendungen zwar eine deutliche Anhebung der Endvergütungen, doch auch das CEPT-System spiegelte nicht die tatsächlichen Zustellungskosten im Bestimmungsland wider.
- (11) Auf eine Beschwerde der International Express Carriers Conference (IECC) hin teilte die Kommission 1993 den betroffenen Postverwaltungen ihre Einwände gegen das CEPT-System mit, das ihrer Ansicht nach gegen Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag verstieß, da für die Zustellung eingehender internationaler Post ein einheitlicher Satz galt. Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag hielt die Kommission für nicht anwendbar, weil die vereinbarten Endvergütungen nicht auf den tatsächlichen Kosten basierten. Nach Auffassung der Kommission sollten bei der Berechnung der Endvergütungen die tatsächlichen Kosten zugrunde gelegt oder die Endvergütungen den tatsächlichen Kosten zumindest weitgehend angenähert werden, indem die Endvergütungen beispielsweise als Prozentsatz des Inlandstarifs des Bestimmungslands festgesetzt werden. Im Zuge der weiteren Entwicklungen (auf die nachstehend näher eingegangen wird) sah die Kommission in diesem Fall allerdings von einer Verbotsentscheidung ab. Das Vorgehen der Kommission wurde vom Gericht erster Instanz in seinem Urteil vom 16. September 1998 (Rs. T-110/95, IECC/Kommission) bestätigt⁽¹²⁾.

2. Die erste REIMS-Vereinbarung (REIMS I)

- (12) Am 2. Juni 1995 schlossen 14 öffentliche Postbetreiber eine Vereinbarung über die Vergütungen für die Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen durch öffentliche Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung (die sogenannte REIMS-I-Vereinbarung), die am 13. Dezember 1995 in abgeänderter Form von 16 öffentlichen Postbetreibern erneut unterzeichnet wurde. Zu den

Vertragsparteien gehörten die öffentlichen Postbetreiber aus allen Mitgliedstaaten bis auf Spanien sowie die öffentlichen Postbetreiber in Norwegen und Island. Im Dezember 1995 wurde die Erteilung eines Negativattests bzw. einer Freistellung bei der Kommission beantragt⁽¹³⁾.

- (13) In der REIMS-I-Vereinbarung wurden die Endvergütungen erstmals europaweit an die Inlandstarife gekoppelt⁽¹⁴⁾. Ausgehend von den Endvergütungen des CEPT-Systems sollten die Vergütungssätze jährlich angehoben werden, bis sie 80 % des Inlandstarifs erreichen. Die Erhöhung sollte 1997 und 1998 jeweils 15 % und 1999 und 2000 jeweils 20 % betragen⁽¹⁵⁾. Eine letzte Erhöhung 2001 hätte die Endvergütungen auf ihren angestrebten Satz von 80 % des Inlandstarifs gebracht. Die Erhöhungen waren streng an bestimmte Verbesserungen der Dienstqualität geknüpft. Ein Postbetreiber, der die Qualitätsziele nicht erfüllte, konnte keine höheren Endvergütungen für sich beanspruchen.
- (14) Die Gültigkeit der REIMS-I-Vereinbarung war an die Bedingung geknüpft worden, daß die spanische Post ihr bis zum 31. Mai 1997 beitreten sollte. Da dies nicht geschah, lief die REIMS-I-Vereinbarung am 30. September 1997 aus.

V. DIE REIMS-II-VEREINBARUNG

1. Mitgliedschaft

- (15) Die Vereinbarung steht allen öffentlichen und privaten Anbietern eines postalischen Grundversorgungsdienstes („Universaldienst“) offen, die verpflichtet sind oder sich vertraglich verpflichtet haben, diesen Dienst für die anderen Parteien zu erbringen.

2. Inhalt der Vereinbarung

a) Ziele

- (16) Den Parteien zufolge sind die Hauptziele von REIMS II die Sicherstellung einer gerechten Vergütung für die Zustellung grenzüberschreitender Sendungen, die den tatsächlichen Zustellungskosten der Parteien näher kommt, sowie die Verbesserung der Qualität des grenzüberschreitenden Postdienstes.

⁽¹³⁾ Sache IV/35.849. Eine Mitteilung über diese Anmeldung wurde im ABl. C 42 vom 14.2.1996, S. 7, veröffentlicht.

⁽¹⁴⁾ Die fünf Mitglieder des Nordischen Postvereins (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) wenden seit 1989 ein System an, wonach der öffentliche Postbetreiber, bei dem die Post eingeht, dem Postbetreiber, der die Post verschickt, einen Prozentsatz seines Inlandstarifs für alle eingehenden Sendungen (zunächst 60 %, später 70 %) berechnet. Die Endvergütung richtet sich nach der Dienstqualität, und zwar sowohl bei der eingehenden als auch der ausgehenden Post. Bei Nichterfüllung der Qualitätsvorgaben wird die Vergütung herabgesetzt.

⁽¹⁵⁾ Für Griechenland sollte eine Anhebung um 7 %, 11 %, 15 % und 20 % erfolgen.

⁽¹⁰⁾ Sonderziehungsrecht. 1997 entsprach 1 SZR 0,824 ECU.

⁽¹¹⁾ Ein Standardbrief wiegt nach der Berechnungsmethode der Reims-II-Vereinbarung 14,63 g.

⁽¹²⁾ Gegen dieses Urteil wurde beim Gerichtshof Berufung eingelegt (Rs. C-449/98 P).

b) **Endvergütungen**aa) *Prinzip*

- (17) REIMS II stellt die Endvergütungen auf die Inlandstarife des Bestimmungslands und die Dienstqualität des zustellenden Postbetreibers ab. Der Vereinbarung zufolge sollen die Endvergütungen während der Übergangszeit schrittweise bis zum Jahr 2001 auf 80 % des Inlandstarifs angehoben werden (bei Nichterreichung der Qualitätsvorgaben sind allerdings Sanktionen vorgesehen).
- (18) Die Parteien räumen ein, daß sie zur Zeit nicht in der Lage sind nachzuweisen, daß 80 % des Inlandstarifs den tatsächlichen Zustellungskosten für eingehende grenzüberschreitende Sendungen entsprechen. Der Grund hierfür sei zum einen die von Land zu Land unterschiedliche Kostenintensität des Postbetriebs und zum anderen das Fehlen eines Kostenrechnungssystems, mit dessen Hilfe sich die Kosten für einen bestimmten Dienst genau bemessen lassen. Nach ihrem Dafürhalten komme der von ihnen festgesetzte Prozentsatz jedoch den tatsächlichen Zustellungskosten der Postbetreiber hinreichend nahe. Als Beleg wurde für mehrere Postbetreiber entsprechendes Zahlenmaterial vorgelegt.

bb) *Inlandstarife als Bezugsgröße*

- (19) In der Regel gibt es unterschiedliche Tarife je nach Gewichtsstufe (z. B. für Briefe von 20, 50 und 100 g). Zur Berechnung der Endvergütungen werden der Vereinbarung zufolge die für die einzelnen Gewichtsstufen geltenden Tarife auf der Grundlage von Standardgrößen in lineare Tarife umgewandelt. Es werden drei Kategorien unterschieden:

Briefe bis Format C5 mit einem Höchstgewicht von 100 g;

Flachsungen bis Format C4 mit einem Höchstgewicht von 500 g;

Pakete jeden Formats bis zu den vom Weltpostverein festgelegten Größen- und Gewichtsbegrenzungen.

- (20) Dies sei hier an einem Beispiel verdeutlicht: Nach den Standardgrößen der Vereinbarung sind in 1 t (bzw. genauer 999,9 kg) Briefpost 68 336 Sendungen enthalten, die zu 83,01 % aus Briefen bis zu 20 g, zu 15,71 % aus Briefen zwischen 20 g und 50 g und zu 1,28 % aus Briefen zwischen 50 g und 100 g bestehen. Ein Brief wiegt demnach im Durchschnitt 14,63 g. Ähnliche Zahlen und Berechnungen liegen für Flachsungen und Pakete vor. Die linearen Tarife werden auf der Grundlage dieser Standardgrößen ermittelt.
- (21) Änderungen der Inlandstarife werden bei der Berechnung der Endvergütungen nur dann berücksichtigt, wenn sie bis zum 1. September des Jahres vor ihrer Einführung mitgeteilt werden.

cc) *Höhe der Endvergütungen*

- (22) In der Vereinbarung wird zwischen vier verschiedenen Vergütungsstufen unterschieden:
- *Vergütungsstufe 1*: Erste-Klasse-Briefsendungen in gemischten Postsäcken (die Briefe, Flachsungen und Pakete enthalten können). Die Endvergütungen für solche Sendungen sollen nach der Übergangszeit

80 % des Inlandstarifs ohne Mehrwertsteuer⁽¹⁶⁾ betragen.

- *Vergütungsstufe 2*: Der zustellende Betreiber kann für von der Absendeverwaltung geleistete Vorarbeiten Ermäßigungen auf den Vergütungssatz der Stufe 1 gewähren (z. B. bei Vorsortierung nach Format oder Bestimmungsland). Die Ermäßigungen müssen für alle, die dieselbe Leistung erbringen, gleich sein. Die Parteien müssen der IPC⁽¹⁷⁾ bis 31. Dezember 1998 etwaige Ermäßigungssätze und -bedingungen mitteilen.
- *Vergütungsstufe 3*: Alle Parteien sind verpflichtet, einander Zugang zu den im Zustellungsland „allgemein verfügbaren Inlandstarifen“ zu gewähren (z. B. Vorzugstarife für Massensendungen wie Direktwerbung, Drucksachen oder Zeitschriften). Diese Vergütungsstufe (die normalerweise niedriger sein wird als die anderen Vergütungsstufen) ist angesichts des beträchtlichen Umfangs an grenzüberschreitender Geschäftspost von besonderer Bedeutung.
- *Nichtvorrangsendungen*: Für Nichtvorrangsendungen gelten besondere Endvergütungen, die 10 % unter dem Satz der Vergütungsstufe 1 liegen⁽¹⁸⁾.

- (23) Die den Parteien zustehenden Endvergütungen dürfen in keinem Fall (auch nicht nach Abzügen wegen Qualitätsverlusts) unter den CEPT-Satz sinken bzw. unter 80 % des Inlandstarifs in den Ländern, in denen dieser Satz unter dem CEPT-Satz liegt.

dd) *Übergangszeit*

- (24) Während der Übergangszeit sollten die Endvergütungen (vorbehaltlich etwaiger Abzüge aufgrund mangelnder Dienstqualität) wie folgt angehoben werden:

1997: CEPT-Satz + 15 %⁽¹⁹⁾

1998: 55 % der Inlandstarife,

1999: 65 % der Inlandstarife,

⁽¹⁶⁾ In Ländern mit vollständig liberalisiertem Postdienst, Einheitstarif oder der Mehrwertsteuer unterliegenden Postdiensten wird der zur Berechnung der Endvergütungen herangezogene Inlandstarif um die Hälfte des geltenden Mehrwertsteuersatzes (höchstens jedoch um 12,5 %) erhöht.

⁽¹⁷⁾ International Post Corporation, eine in Brüssel ansässige Vereinigung, die von den Parteien (unter anderem) zur Umsetzung der REIMS-II-Vereinbarung herangezogen wird.

⁽¹⁸⁾ Wegen der niedrigen Inlandstarife der britischen Postverwaltung für Erste-Klasse-Briefsendungen werden die für die Zustellung von Nichtvorrangsendungen zahlbaren Endvergütungen bis Ende 2000 nur 5 % unter den Endvergütungen für Erste-Klasse-Sendungen liegen. Die britische Post muß allerdings bis 31. Oktober 2000 ein neues Angebot für die ab 1. Januar 2001 zahlbaren Endvergütungen unterbreiten. Eine weitere Ausnahme gilt für die öffentlichen Postbetreiber in Island, Luxemburg, Griechenland (bis Ende 2003) und Spanien (bis Ende 2005): Sie sind berechtigt, alle eingehenden Sendungen als Erste-Klasse-Sendungen zu behandeln und erhalten dementsprechend die dafür geltenden Endvergütungen.

⁽¹⁹⁾ Diese Erhöhung sollte nur vorgenommen werden, wenn der öffentliche Postbetreiber das Qualitätsziel erreicht hat. Es sollten aber auch keine Abzüge erfolgen.

2000: 70 % der Inlandstarife,

2001: 80 % der Inlandstarife.

- (25) Die Übergangszeit soll es den Postbetreibern und ihren Kunden ermöglichen, sich auf das neue System einzustellen, und verhindern, daß der Markt durch einen plötzlichen sprunghaften Anstieg der Tarife für ausgehende grenzüberschreitende Sendungen gestört wird.
- (26) Die Endvergütungen für 1998 und 1999 berechnen sich nach den am 1. September 1997 geltenden Inlandstarifen. Seither vorgenommene oder noch kommende Erhöhungen bleiben demnach unberücksichtigt ⁽²⁰⁾.

ee) *Dienstequalität*

- (27) REIMS II führt für die Vergütungsstufen 1 und 2 bestimmte Mindestanforderungen ein, um die Qualität des Dienstes zu verbessern. Danach muß ein bestimmter Prozentsatz der eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen (von einem bestimmten öffentlichen Postbetreiber) innerhalb eines Arbeitstags nach Eingang („E“) im Auswechslungsamt der Eingangspostverwaltung ⁽²¹⁾ zugestellt werden, sofern der Eingang rechtzeitig zur LAT (Latest Arrival Time), CET (Critical Entry Time) und/oder CTT (Critical Tag Time) erfolgt ist ⁽²²⁾. Ein Qualitätsstandard von 80 %/E+1 bedeutet beispielsweise, daß 80 % der in einem bestimmten Land eingehenden Sendungen einen Arbeitstag nach ihrem Eingang an ihren endgültigen Bestimmungsort gelangt sein müssen. Die Regeln, nach denen sich LAT (sowie die Fristen CET und CTT) bestimmen, werden von der IPC im Einvernehmen mit den Parteien festgelegt ⁽²³⁾.
- (28) Die Leistung der Parteien (in bezug auf die Zustellung eingehender grenzüberschreitender Sendungen) wird mit Hilfe eines von der IPC entwickelten Analyseverfahrens ermittelt. Die Auswertung hat inzwischen begonnen. Erste Zahlen liegen bereits für 1997 vor.

⁽²⁰⁾ Eine Ausnahme war für den luxemburgischen Postbetreiber im Fall einer Einführung neuer Tarife vor dem 1. Oktober 1998 vorgesehen. Da jedoch keine Anhebung erfolgte, ist diese Ausnahme damit gegenstandslos geworden.

⁽²¹⁾ Für Postverwaltungen, die regelmäßig am Sonnabend zustellen, zählt auch dieser Tag als Arbeitstag.

⁽²²⁾ LAT ist definiert als spätestmögliche Landezeit, um Luftpostsendungen am nächsten Arbeitstag zustellen zu können. CET steht für die spätestmögliche Ankunftszeit auf der Plattform eines Auswechslungsamts oder einer Luftpoststelle, die mit Hilfe von mit Sensoren ausgerüsteten Toren registriert wird. Mit CTT wird der Zeitpunkt bezeichnet, zu dem die Transponder allerspätestens die Tore passiert haben müssen.

⁽²³⁾ Danach darf die Critical Tag Time in den Hauptauswechslungsämtern in der jeweiligen Hauptstadt oder einer anderen Großstadt zwischen Montag und Sonnabend nicht vor 16.00 Uhr liegen. In anderen Auswechslungsämtern können frühere CTTs aus organisatorischen Gründen gerechtfertigt sein. In einer Luftpoststelle kann die CTT auf einen Zeitpunkt vor 16.00 Uhr, aber nicht vor 15.00 Uhr gelegt werden.

- (29) Um Normen für die Dienstequalität festlegen zu können, wurden die Parteien in drei Gruppen unterteilt. Angaben der Parteien zufolge erfolgte diese Unterteilung anhand geographischer und demographischer Faktoren. Gruppe C besteht aus Spanien und Griechenland ⁽²⁴⁾. Zur Gruppe B gehören Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich. Alle anderen Parteien wurden der Gruppe A zugeordnet. 1998 muß Gruppe A 90 %/E+1 erreichen, Gruppe B 85 % und Gruppe C 80 %/E+1. Die entsprechenden Zielvorgaben für 1999 und 2000 sind 95 %, 90 % und 85 %.

- (30) Die Qualitätsnormen und die Einteilung der Gruppen werden vor dem 31. Dezember 2000 überprüft und neu verhandelt.

- (31) Werden die Qualitätsvorgaben nicht eingehalten, führt dies zu Abzügen bei den Endvergütungen („Sanktionskurve“) ⁽²⁵⁾. Hat eine Partei die Qualitätsvorgaben zu über 90 % erfüllt, werden die Endvergütungen um 1,5 % je Prozent Qualitätsverlust gesenkt. Hat die Partei die Vorgaben nur zu 80 bis 90 % erfüllt, erfolgt ein Abzug um 3,5 % je Prozent Qualitätsverlust ⁽²⁶⁾. Im ungünstigsten Fall (d. h. wenn eine Partei die Qualitätsnormen nur zu 80 % erreicht) werden die der Partei zustehenden Endvergütungen um 50 % herabgesetzt.

ff) *Besondere Übergangsregelungen für Griechenland, Italien, Spanien und Portugal*

- (32) Um die Umstellung auf das neue Vergütungssystem zu erleichtern, gelten für einige Parteien Sonderregelungen. Diese Regelungen betreffen Postsendungen von und nach Griechenland, Italien und Spanien. Die Postverwaltungen dieser Länder können diese Übergangsregelung allerdings beenden und sich dem regulären Vergütungssystem anschließen. Auch für von Portugal aus versandte Postkarten gibt es eine Sonderregelung.

⁽²⁴⁾ Ungeachtet dieser Einteilung gelten für Spanien und Griechenland Sonderregelungen (siehe Erwägungsgrund 32 ff.).

⁽²⁵⁾ Zur Zeit gilt die Dienstequalität insgesamt (d. h. bezogen auf alle Postsendungen aller anderen beteiligten Postbetreiber) als Maßstab für die Berechnung von Abzügen. Nach Ablauf der Übergangszeit wird die Dienstequalität des zustellenden Betreibers im Verhältnis zu jeder einzelnen Ausgangspostverwaltung ermittelt.

⁽²⁶⁾ Angenommen, 90 % der eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen müssen nach Maßgabe der Qualitätsnormen am nächsten Tag zugestellt werden und nur 87 % dieser Sendungen werden tatsächlich zugestellt so bedeutet dies, daß die Zielvorgabe zu 97 % erreicht ist (87 % entsprechen 97 % bei einer Vorgabe von 90 %). Der Qualitätsverlust beträgt somit 3 %. Da sich die Dienstequalität mit 97 % innerhalb der Spanne zwischen 90 und 100 % bewegt, werden die Endvergütungen um 1,5 % je Prozent Qualitätsverlust gesenkt, d. h. um $3 \times 1,5 \% = 4,5 \%$. Der betreffende Postbetreiber darf daher nur 95,5 % (100 % - 4,5 %) der ihm normalerweise zustehenden Endvergütungen in Rechnung stellen. 1998 würde der Betreiber (bei einem Endvergütungssatz von 55 % des Inlandstarifs für Sendungen der Vergütungsstufe 1) demnach Endvergütungen in Höhe von 52,5 % ihres Inlandstarifs erhalten (d. h. 95,5 % von 55 %).

1) Griechenland

1.1. Ausgehende Post

- (33) Die Endvergütungen für Erste-Klasse-Sendungen betragen 1998 40 % des Inlandstarifs. Dieser Satz wird 1999 auf 45 %, im Jahr 2000 auf 50 %, 2001 auf 60 %, 2002 auf 70 % und 2003 schließlich auf 80 % angehoben. Müßte die griechische Postverwaltung diesen Bestimmungen zufolge höhere Endvergütungen zahlen als die Parteien, für die keine Übergangsregelungen gelten, so braucht sie nur den Betrag zu zahlen, den diese Parteien zu vergüten haben.

1.2. Eingehende Post

- (34) Die Qualitätsvorgaben für eingehende Post wurden in der Weise gestaffelt, daß sich die Endvergütungen, die die anderen Parteien der griechischen Postverwaltung zahlen, mit Erreichen einer höheren Dienstqualität ebenfalls erhöhen. Für 1998 wurde das Qualitätsziel mit 50 % angesetzt, was bei Erreichen dieses Ziels eine Erhöhung der Endvergütungen um 7 % bedeuten würde. Für die folgenden Jahre bestehen folgende Vorgaben (mit entsprechend höheren Endvergütungen): 60 (10 %) für 1999, 70 % (15 %) für 2000, 80 % (15 %) für 2001 und 85 % (20 %) für 2002. 2003 sollen die Endvergütungen 80 % des Inlandstarifs erreichen, sofern der griechische Postbetreiber die Qualitätsvorgaben des Vorjahres (85 %) einhalten kann.

2) Spanien

2.1. Ausgehende Post

- (35) Ausgehend von dem 1998 geltenden CEPT-Satz werden die Endvergütungen für Erste-Klasse-Sendungen und Postkarten jährlich um einen bestimmten Satz steigen⁽²⁷⁾. Werden die Qualitätsvorgaben von den Zustellungsverwaltungen erfüllt, so erhöhen sich die Endvergütungen, die sie von der spanischen Post erhalten, 1990 und 2000 um 10 % und in den Folgejahren bis 2003 um jeweils 15 %. Die so angehobenen Endvergütungen dürfen jedoch nicht höher sein als die Endvergütungen, die die anderen Parteien, die keiner Übergangsregelung unterliegen, dem betreffenden Betreiber zahlen müssen. Ab 2004 werden diese Endvergütungen um ein Drittel der Differenz zwischen dem im Jahr 2003 erreichten Niveau und dem Endtarif nach der REIMS-II-Vereinbarung (d. h. 80 % des Inlandstarifs)

angehoben. Der Regelsatz für die Endvergütungen wird demnach im Jahr 2006 erreicht sein.

2.2. Eingehende Post

- (36) Für eingehende Erste-Klasse-Sendungen erhält der spanische Postbetreiber den derzeitigen CEPT-Satz, solange er 80 % des spanischen überregionalen Inlandstarifs überschreitet.

3) Italien

3.1. Ausgehende Post

- (37) Die von der italienischen Postverwaltung an die übrigen Parteien zu zahlenden Endvergütungen für Erste-Klasse-Sendungen und Postkarten werden jährlich angehoben, sofern die zustellenden Postverwaltungen die Qualitätsvorgaben erfüllen. 1998 sollte die Erhöhung 15 %, 1999 und 2000 jeweils 20 % betragen. Für den Fall, daß die Zustellungsverwaltungen ihre Qualitätsziele nicht erfüllen, aber ihre Dienstqualität dennoch in einem gewissen Umfang verbessern⁽²⁸⁾, sollte sich die Erhöhung 1998 auf 5 % und 1999 und 2000 auf jeweils 7 % beschränken. Die so angehobenen Endvergütungen dürfen jedoch nicht höher sein als die Endvergütungen, die die anderen Parteien, die keiner Übergangsregelung unterliegen, dem betreffenden Betreiber zahlen müssen. Eine letzte Erhöhung zum 1. Januar 2001 soll die von der italienischen Post zu entrichtenden Endvergütungen auf den in REIMS II vorgesehenen Satz bringen (d. h. 80 % des Inlandstarifs).

3.2. Eingehende Post

- (38) Die vorstehenden Regeln für ausgehende Post gelten auch für eingehende Postsendungen aus anderen Mitgliedsländern.

4) „Cap“-System

- (39) Mit einem sogenannten Cap-System (Capturing System) soll sichergestellt werden, daß die griechischen, spanischen und italienischen Postbetreiber die ihnen im Rahmen der oben beschriebenen Übergangsregelung gewährten Vorteile nicht mißbrauchen. Nach diesem System werden die ausgehenden Postsendungen an die anderen REIMS-II-Parteien in drei Kategorien unterteilt, nämlich Postkarten, den sogenannten Bestand („stock“) und Zuwächse („new flows“). Postkarten unterliegen nicht dem Cap-System; für sie kann der betreffende Betreiber daher die in den Sonderregelungen festgesetzten niedrigeren Endvergütungssätze in Anspruch nehmen. Der „stock“ umfaßt den aktuellen Bestand an Postsendungen unter Ausschluß von Postkarten. Hierzu kommt ein jährlicher Zuwachs von 5 % („natürliche Zuwachsrates“) (29). Auch für den „stock“ gelten die niedrigeren Endvergütungen. Unter „new flows“ ist das Postvolumen (abzüglich Postkarten) zu verstehen, das den

⁽²⁷⁾ Diese Endvergütungen gelten auch für von Portugal aus versandte Postkarten.

⁽²⁸⁾ Bei einer Leistung von unter oder gerade 55 % muß die Dienstqualität um 10 Prozentpunkte oder mehr (z. B. von 31 % bis 41 % oder mehr) gesteigert werden. Liegt die Leistung zwischen 55 % und 80 %, so muß sie um mindestens 5 Prozentpunkte gesteigert werden (z. B. von 62 % auf 67 % oder mehr). Bei einer Dienstqualität von 80 % oder darüber ist eine Steigerung um mindestens 3 Prozentpunkte erforderlich (z. B. von 81 % auf 84 %).

⁽²⁹⁾ Der spanische Postbetreiber darf seine natürliche Zuwachsrates entweder 1999 oder 2000 oder 2001 um nochmals 5 % erhöhen.

Bestand (zuzüglich des natürlichen Zuwachses) übersteigt. Für diese Sendungen müssen die nach der REIMS-II-Vereinbarung an die Zustellungsverwaltungen zu zahlenden regulären Endvergütungen entrichtet werden.

- (40) Das Cap-System gilt nicht für Postsendungen, die zwischen den Ländern ausgetauscht werden, die eine Übergangsregelung in Anspruch nehmen können, d. h. Griechenland, Spanien und Italien.

c) **Artikel 25 und 49 Absatz 4 des Weltpostvertrags**

- (41) Artikel 25 des Weltpostvertrags enthält Bestimmungen für die Behandlung von im Ausland aufgebener Inlandspost (Remailing). Artikel 49 Absatz 4 regelt die für eingehende Massensendungen zu entrichtenden Endvergütungen. Nach Ablauf der Übergangszeit werden diese Bestimmungen von den Parteien nicht länger angewandt.

d) **Laufzeit**

- (42) Die Vereinbarung ist zeitlich nicht befristet. Die Parteien können die Vereinbarung allerdings jederzeit kündigen. Die Kündigung wird zum Ende des ersten vollen Kalenderjahrs nach Mitteilung der Kündigung wirksam. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Kündigungsfrist jedoch auf sechs Monate verkürzt werden.

e) **Abschluß anderer Übereinkommen**

- (43) REIMS II stellt in der geänderten Fassung klar, daß die Parteien untereinander bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte über Endvergütungen treffen können, in denen andere Konditionen, insbesondere auch andere Vergütungsstufen, festgelegt werden. Räumt eine Partei einer oder mehreren anderen Parteien in einer solchen Übereinkunft niedrigere Endvergütungen ein, so muß sie vorbehaltlich Sanktionsregeln und der in Erwägungsgründen 32 bis 40 genannten Übergangsregelungen allen Parteien gegenüber bei gleichwertigen Leistungen dieselben Endvergütungen anwenden.

VI. ÄNDERUNGEN UND KLARSTELLUNGEN NACH DER ANMELDUNG

- (44) Nach einer ersten Prüfung der Vereinbarung wies die Kommission die Parteien auf einige Punkte hin, die ihrer Ansicht nach geändert bzw. angepaßt oder präzisiert werden müßten, bevor eine Freistellung in Erwägung gezogen werden könne.

- (45) Die Parteien arbeiteten daraufhin eine erste Zusatzvereinbarung zu REIMS II aus (Zusatzvereinbarung). Dieser Zusatzvereinbarung schlossen sich am 22. September 1998 elf der sechzehn REIMS-II-Vertragsparteien an. Die übrigen Mitglieder unterzeichneten die Vereinbarung

zu einem späteren Zeitpunkt⁽³⁰⁾. Die Zusatzvereinbarung enthält folgende Änderungen und Klarstellungen:

1. **Zusammenhang zwischen Endvergütungen und Dienstqualität**

- (46) Ursprünglich war in REIMS II vorgesehen, daß die Endvergütungen auch dann angehoben werden konnten, wenn sich die Dienstqualität des Postbetreibers de facto verschlechtert hatte. In der geänderten Fassung ist jetzt vorgeschrieben, daß die Endvergütungen bei Verschlechterung der Dienstqualität während der Übergangszeit nicht angehoben werden dürfen. Um festzustellen, ob sich die Dienstqualität verschlechtert hat, wird die in einem bestimmten Jahr erreichte Qualität mit der durchschnittlichen Dienstqualität verglichen, die die betreffende Partei in den Vorjahren (ab 1997) erbracht hat. Ein Ermessensspielraum besteht hier nicht. Diese Regelung gilt nicht für Postbetreiber, für die Sonderregelungen getroffen wurden. Selbstverständlich ist die Regelung auch dann nicht anwendbar, wenn sich die Dienstqualität eines Postbetreibers zwar verschlechtert hat, aber immer noch den in der Vereinbarung festgelegten Qualitätsvorgaben genügt. Endvergütungen können auch dann angehoben werden, wenn und soweit nachgewiesen werden kann, daß die Verschlechterung der Dienstqualität nur vorübergehend infolge besonderer Maßnahmen zur Verbesserung des Zustellungssystems eingetreten ist. Ob diese Voraussetzungen letztlich vorliegen, entscheidet die Kommission, die diese Aufgabe einem Sachverständigen übertragen kann.

- (47) Eine Sonderregelung besteht für die Parteien, die ihre Qualitätsvorgaben für 1998 nicht erfüllen. Sie können ausnahmsweise ihre Endvergütungen auf eine 15 % über dem CEPT-Satz liegende Rate erhöhen (die allerdings 55 % des Inlandstarifs nicht überschreiten darf), sofern im Vorjahr das Qualitätsziel erreicht wurde.

2. **Vergütungsstufe 3**

- (48) Die Parteien haben klargestellt, daß sie nach der REIMS-II-Vereinbarung rechtlich verpflichtet sind, allen anderen Parteien die Inanspruchnahme dieser Vergütungsstufe zu gestatten. Hierzu werden alle Parteien, soweit dies in ihrer Macht steht, nicht gerechtfertigte innerstaatliche Vorschriften, durch die anderen Parteien der Zugang zu den Vorzugstarifen in der Praxis verwehrt werden könnte, lockern. Handelt es sich dabei um staatliche Vorschriften, so werden die Parteien alles daran setzen, diese Vorschriften gemeinsam mit den zuständigen nationalen Behörden aufzuheben.

⁽³⁰⁾ Die spanische Post (die REIMS II zuallerletzt beirat) unterzeichnete die Zusatzvereinbarung am 28. Januar 1999.

- (49) Alle Tarife und Zugangsvoraussetzungen für Stufe 3 werden den Parteien über eine von der IPC verwaltete Datenbank zugänglich gemacht. Die Parteien haben sich verpflichtet, jede Änderung ihrer Tarife und Konditionen unverzüglich in die Datenbank einzugeben.

3. Verspätete, verlorengegangene und beschädigte Post

- (50) Die Parteien haben sich auf bestimmte Verfahrensweisen bei verspäteter, verlorengegangener und beschädigter Post geeinigt. So sollen Beschwerden nach einem bestimmten System, das u. a. eine Eingangsbestätigung für jede Beschwerde sowie feste Antwortfristen vorsieht, bearbeitet werden. Der Dienst am Kunden soll beispielsweise durch Einführung einer „grünen Nummer“ für Beschwerden und die Zusammenarbeit mit Verbraucherverbänden verbessert werden.

4. Transparente Kostenrechnung und Jahresberichte

- (51) Die Parteien verpflichten sich, die diesbezüglichen Auflagen der Kommission zu erfüllen. Nach Artikel 14 der Postrichtlinie müssen bis Ende 1999 transparente Kostenrechnungssysteme eingeführt werden. Zudem sind Jahresberichte über die Entwicklung der Tarife und Bearbeitungskosten für Inlands- und Auslandspost sowie über die Entwicklung des grenzüberschreitenden Postverkehrs vorzulegen. Dem Bericht sind außerdem Angaben über den Zugang zur Vergütungsstufe 3 beizufügen.

5. Sonstige Aspekte

- (52) Die Parteien sind des weiteren übereingekommen, sich um Qualitätsnormen und ein Sanktionssystem für Nichtvorrangsendungen zu bemühen. Für 1998 und 1999 sollte E + 3 bzw. die von einer Partei bereits eingeführte Norm (höchstens jedoch E + 4) der gültige Maßstab sein. Schließlich haben sich die Parteien darauf verständigt, auch auf ausgehende grenzüberschreitende Sendungen einige der in der Zusatzvereinbarung enthaltenen Qualitätsnormen anzuwenden.

VII. STELLUNGNAHMEN DRITTER UND REAKTION DER KOMMISSION

- (53) Am 1. Dezember 1999 veröffentlichte die Kommission gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* eine Bekanntmachung⁽³¹⁾, in der im einzelnen auf den Inhalt der angemeldeten Vereinbarung eingegangen und ihre Freistellung in Aussicht gestellt wird.
- (54) Hierauf gingen insgesamt 35 Stellungnahmen bei der Kommission ein. Nur zwei der Parteien, die sich geäußert haben, standen der REIMS-II-Vereinbarung rückhaltlos positiv gegenüber. Alle anderen äußerten sich mehr oder weniger kritisch, darunter auch das British Post Office, das zu den Unterzeichnern der REIMS-II-Vereinbarung gehört. Das British Post Office hat jedoch in der Zwischenzeit verlauten lassen, daß es seine Vorbehalte gegen die Vereinbarung aufgegeben habe, nachdem sich die Parteien bei der Dauer der Übergangsfrist (siehe Erwägungsgrund 61) auf einen Kompromiß haben einigen können. Die wichtigsten Kommentare sind nachstehend kurz zusammengefaßt.
- (55) Der wichtigste Einwand betraf die Einhaltung des Zeitplans im Anschluß an eine mögliche Freistellung der Vereinbarung. Die REIMS-Vereinbarung sieht vor, daß die Endvergütungen 1999 auf 65 % der Inlandstarife erhöht und am 1. Januar 2001 den endgültigen Vergü-

tungssatz von 80 % erreicht haben sollen. Vielfach wurde die Ansicht geäußert, daß sich eine solche rückwirkende Erhöhung (so die teilweise gebrauchte Formulierung) zum Nachteil der Postkunden auswirken würde. Die Einhaltung des jetzigen Zeitplans würde bedeuten, daß die Übergangsfrist nicht einmal mehr zwei Jahre betragen würde und die Preise innerhalb kurzer Zeit deutlich angehoben werden müßten. Größtenteils wird die Auffassung vertreten, daß an der ursprünglich vorgesehenen Übergangsfrist von vier Jahren festgehalten und diese erste mit Genehmigung der Vereinbarung durch die Kommission zu laufen beginnen sollte.

- (56) Teilweise wurde behauptet, die Endvergütung sei nicht kosten-, sondern gebührenorientiert. Die Frage lautete hier, ob der Satz von 80 % der Inlandstarife die Kosten tatsächlich in angemessener Weise widerspiegelt.
- (57) Von mehreren Seiten wurde eingewandt, daß immer noch nicht ganz klar sei, unter welchen Bedingungen die Vergütungsstufe 3 in Anspruch genommen werden könne. Es wurde die Sorge geäußert, daß die Dienstqualität unter dem Fehlen von Qualitätsstandards (und Sanktionen) für Postsendungen dieser Kategorie leiden werde.
- (58) Ferner wurde mehrfach die Forderung laut, daß nicht nur an die Entgegennahme und Zustellung der grenzüberschreitenden Post durch die Postverwaltungen Qualitätsanforderungen gestellt werden sollten, sondern es Qualitätsstandards für die Beförderung der Post vom Absender bis zum Empfänger geben müsse (inklusive Sanktionen im Hinblick auf die ausgehende Post). In einigen Stellungnahmen hieß es, die Standards sollten ebenfalls für Nichtvorrangsendungen und Sendungen der Vergütungsstufe 3 gelten. Die Ausnahmeregelung, die es den Vertragsparteien erlaubt, die Endvergütungen unter bestimmten Umständen selbst bei Nachlassen der Dienstqualität anzuheben, wurde als gefährlich angesehen, weil sie zu Mißbrauch verleite. Nach Auffassung vieler müsse sorgfältig darauf geachtet werden, nach welchen Maßstäben die erreichte Dienstqualität bewertet wird. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, daß durch Vorrücken des Zeitpunkts, zu dem die Postsendung spätestens beim zustellenden Postbetreiber eingegangen sein muß, leicht optische Verbesserungen in der Dienstqualität vorgenommen werden könnten. Daher sollten für alle beteiligten Postverwaltungen während der gesamten Laufzeit der Vereinbarung einheitliche Regeln gelten. Für die Bewertung der Dienstqualität müßten objektive, genaue und repräsentative Kriterien herangezogen werden.
- (59) Von verschiedenen Seiten wurde eingewandt, daß das in der Vereinbarung vorgesehene Verfahren bei Beschwerden wegen verspäteter, verlorengegangener oder beschädigter Post unzweckmäßig und in der Praxis schwer durchführbar sei. Vorzuziehen sei ein harmonisiertes Verfahren (mit einheitlichem Überwachungssystem).
- (60) Der Umstand, daß die niederländische Postverwaltung der Vereinbarung nicht beitreten wird, war für verschiedene Seiten ebenfalls Grund zur Besorgnis. Da die niederländische Post nicht dieselben Endvergütungen zahlen werde, bestehe die Gefahr einer Benachteiligung. Außerdem wurde die Befürchtung geäußert, daß die REIMS-Vertragsparteien in Zukunft untereinander Postsendungen bevorzugt behandeln könnten, was zu einer Verschlechterung der Dienstqualität bei Sendungen von Nichtmitgliedern führen könnte.

⁽³¹⁾ Siehe Fußnote 3.

(61) Nach Prüfung der Kommentare kam die Kommission zu dem Schluß, daß zur Vermeidung der befürchteten negativen Begleiterscheinungen eine zeitliche Verschiebung der Übergangsfrist nach hinten erforderlich sei. Auch gegenüber der Anhebung der Vergütungssätze auf letztlich 80 % der Inlandstarife äußerte sie Vorbehalte, solange sie sich nicht anhand ausreichender Daten davon überzeugen könne, daß eine Anhebung in dieser Größenordnung notwendig ist, um die Endvergütungen an die tatsächlichen Kosten anzupassen. Den Antragstellern wurden diese Schlußfolgerungen mitgeteilt. Anläßlich eines Treffens am 4. März 1999 teilten die Vertragsparteien der Kommission mit, daß sie Verständnis für die Bedenken der Kommission hätten. Sie kündigten an, daß am 1. April 1999 mit der konkreten Umsetzung der Vereinbarung begonnen werde und daß die Endvergütungen für 1999 auf maximal 55 % der Inlandssätze angehoben würden. Sie erklärten sich ebenfalls damit einverstanden, daß im Fall einer Freistellung diese nur für die Zeit bis zum 31. Dezember 2001, d. h., bevor die Vergütungssätze auf den endgültigen Stand von 80 % der Inlandstarife angehoben würden, erfolgen würde.

B. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

I. ARTIKEL 81 ABSATZ 1 EG-VERTRAG UND ARTIKEL 53 ABSATZ 1 EWR-ABKOMMEN

1. Vereinbarung zwischen Unternehmen

(62) Ungeachtet ihrer jeweiligen Rechtsform üben alle Unterzeichner der REIMS-II-Vereinbarung eine wirtschaftliche Tätigkeit aus und sind daher als Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags anzusehen⁽³²⁾. Die REIMS-II-Vereinbarung ist somit eine Vereinbarung im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 53 Absatz 1 EWR-Abkommen.

2. Einschränkung des Wettbewerbs

a) Preisfestsetzung

(63) In REIMS II werden die Endvergütungen festgelegt, die die Vertragsparteien einander auf dem Markt für eingehende grenzüberschreitende Post zu zahlen haben. Die Endvergütungen sind das Entgelt, das der Postbetreiber im Ausgangsland dem Postbetreiber im Bestimmungsland für die Zustellung der grenzüberschreitenden Post zahlt. Die Vereinbarung ist daher als eine Verkaufspreisvereinbarung im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 53 Absatz 1 EWR-Abkommen anzusehen.

(64) Zwar werden in der REIMS-II-Vereinbarung nicht die konkret zu zahlenden Beträge festgelegt, sondern nur ein bestimmter Prozentsatz. Da dieser Prozentsatz jedoch an die Inlandstarife gebunden ist, erfolgt de facto eine Festsetzung der Preise. Sicherlich können die Vertragsparteien die Inlandstarife weiterhin nach eigenem Ermessen bestimmen; durch Änderung dieser Tarife könnten sie so theoretisch Einfluß auf die Höhe der nach der REIMS-II-Vereinbarung zu zahlenden Endvergütungen nehmen. Für die meisten Postverwaltungen hat jedoch die grenzüberschreitende Post gemessen am Volumen der Inlands-post nur eine untergeordnete Bedeutung. In zahlreichen

Mitgliedstaaten kann eine Änderung der Inlandstarife nur mit Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde erfolgen. Die Höhe der Inlandstarife dürfte damit überwiegend von den Inlandsmarkt betreffenden Überlegungen bestimmt sein. Indem die Vertragsparteien die Höhe der Endvergütungen in Form eines bestimmten Prozentsatzes der Inlandstarife festlegen, verzichten sie ganz oder zumindest teilweise auf ihr Recht, den Vergütungssatz für die Zustellung von Auslandspost im Inland selbst festzusetzen.

(65) Die REIMS-II-Vereinbarung ist zweifellos als Preiskartell zu werten, das allerdings einige Besonderheiten aufweist. Festgesetzt wird der Preis für eine Dienstleistung (Zustellung im Bestimmungsland), ohne die die Postverwaltung des Ursprungslandes nicht garantieren könnte, daß die Postsendung beim Empfänger ankommt und die von ihr (noch) nicht selbst erbracht werden kann⁽³³⁾. Es steht außer Frage, daß ein Postbetreiber für die Zustellung von Auslandspost im Inland Anspruch auf eine Vergütung hat; es muß daher in irgendeiner Form geregelt werden, wie hoch diese Vergütung sein soll. Die Frage der Endvergütung könnte jedoch auch im Rahmen eines bilateralen Abkommens mit der Postverwaltung des Landes, aus dem die Postsendung kommt, geregelt werden. Dies würde zu einem weitverzweigten Netz von inhaltlich nicht unbedingt identischen bilateralen Abkommen führen⁽³⁴⁾. Die REIMS-II-Vereinbarung setzt für alle Vertragsparteien einheitliche Endvergütungen fest, die einen bestimmten Prozentsatz der Inlandstarife ausmachen. Zwar wird den Vertragsparteien (nachträglich in der Zusatzvereinbarung) die Möglichkeit eingeräumt, untereinander bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen über Endvergütungen abzuschließen. Es ist jedoch nicht sehr wahrscheinlich, daß die Parteien hiervon auch Gebrauch machen werden, da die REIMS-II-Vereinbarung keinerlei Anreiz hierfür bietet. Diese These wird dadurch gestützt, daß es nach Kenntnis der Kommission nur eine einzige bi- bzw. multilaterale Vereinbarung zwischen den REIMS-II-Vertragsparteien gibt, nämlich die Übereinkunft des Nordischen Postvereins, die jedoch lange vor der REIMS-II-Vereinbarung geschlossen wurde und der sich seither offenbar keine andere Vertragspartei der REIMS-II-Vereinbarung angeschlossen hat. Die Kommission schließt hieraus, daß die REIMS-II-Vereinbarung den Vertragsparteien zwar theoretisch die Möglichkeit zum Abschluß bilateraler oder multilateraler Übereinkünfte einräumt, in der Praxis jedoch kaum ein Anreiz besteht, sich auf bi- oder multilateraler Ebene auf andere Endvergütungen zu einigen, die für den Endverbraucher möglicherweise günstiger sein könnten.

(66) Der größte Teil der grenzüberschreitenden Post wird von den REIMS-II-Vertragsparteien zugestellt. Die Vereinbarung ist daher geeignet, den Wettbewerb in erheblichem Umfang zu beeinträchtigen.

⁽³²⁾ Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90, Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Entscheidungsgrund 21.

⁽³³⁾ Hier läßt sich eine gewisse Parallele zu den Vereinbarungen im Bereich der Telekommunikation ziehen, in denen sich die Telekommunikationsunternehmen verschiedener Länder auf ein Entgelt für den Abschluß von Auslandsgesprächen (Gebührenverrechnungssystem bzw. „accounting rate“) einigten.

⁽³⁴⁾ Wie im Bereich der Telekommunikation geschehen: Dort variierten die von einem Telekommunikationsunternehmen verlangten Entgelte für den Abschluß der Gespräche von einem Land zum anderen.

b) *Begrenzte Mitgliedschaft*

- (67) Der REIMS-II-Vereinbarung können sich nur solche (privaten oder öffentlichen) Postbetreiber anschließen, die einen Grundversorgungsauftrag (Universaldienst) erfüllen. Dies könnte dahin ausgelegt werden, daß die in der REIMS-II-Vereinbarung festgelegten Endvergütungssätze den Mitgliedern vorbehalten sein sollen. Den Parteien ist es jedoch vertraglich nicht untersagt, mit Dritten ähnliche oder genau dieselben Endvergütungssätze auszuhandeln. Der Umstand, daß die Mitgliedschaft in REIMS II an eine Bedingung geknüpft ist, dürfte den Wettbewerb somit nicht behindern.

3. Auswirkungen auf den Handel

- (68) Die REIMS-II-Vereinbarung legt fest, wie die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit eingehender Auslandspost durch Postbetreiber vergütet werden, und hat damit naturgemäß auch Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit und zwischen den Unterzeichnerstaaten des EWR-Abkommens. Aufgrund der bedeutenden Stellung der REIMS-II-Vertragsparteien auf dem die Zustellung von Post aus den Ländern der übrigen Vertragsparteien betreffenden Markt dürften die Folgen für den Handel erheblich sein, zumal das Gros der grenzüberschreitenden Post Geschäftspost ist und es darin in der Regel um den Handel zwischen Mitgliedstaaten geht. Obwohl die Anhebung der Endvergütungen nicht zwangsläufig zu einem Anstieg der Endgebühren für den Verbraucher in ähnlicher Höhe führen muß, ist dies doch — zumindest bei bestimmten Arten von Postsendungen — sehr wahrscheinlich. Ein Gebührenanstieg bei den internationalen Postsendungen hat jedoch ohne jeden Zweifel negative Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

II. ARTIKEL 81 ABSATZ 3 EG-VERTRAG UND ARTIKEL 53 ABSATZ 3 EWR-ABKOMMEN

1. Verbesserung der Warenerzeugung (bzw. analog der Dienstqualität)/Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts

- (69) Es steht außer Frage, daß die CEPT-Endvergütungssätze die Kosten für die Zustellung von grenzüberschreitenden Postsendungen häufig nicht deckten. Die Folge hiervon war, daß das bei der eingehenden Auslandspost entstehende Defizit von den Postverwaltungen durch Gewinne bei den inländischen oder ausgehenden grenzüberschreitenden Postdiensten wettgemacht werden mußte. Eine solche Quersubventionierung wäre jedoch besonders im Hinblick auf die zunehmende Liberalisierung des Postsektors langfristig nicht tragbar. Die Postbetreiber haben zweifelsohne Anspruch auf eine kostendeckende Vergütung ihrer Leistungen bei der Zustellung eingehender Auslandspost. Der Schritt hin zu einem stärker kostenorientierten System verschafft den Postbetreibern größere finanzielle Sicherheit, die es ihnen erlaubt, die Qualität ihrer Dienstleistungen aufrechtzuerhalten oder sogar zu verbessern. Dieser Vorteil könnte als Verbesserung der Dienstleistungsqualität im Sinne von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag und Artikel 53 Absatz 3 EWR-Abkommen angesehen werden.

- (70) Der größte Nutzen, der von der Vereinbarung ausgehen soll, ist eine deutliche Steigerung der Qualität bei den grenzüberschreitenden Postdiensten. Dies gilt vor allem für das Postunternehmen, das die Post entgegennimmt bzw. zustellt. Der Umstand, daß die Anhebung der Endvergütungen von Verbesserungen bei der Dienstqualität abhängig gemacht wird, dürfte die Parteien zu noch größeren Qualitätsanstrengungen verleiten. Der zustellende Postbetreiber kann von den anderen Vertragsparteien nur dann höhere Endvergütungen verlangen, wenn er die ehrgeizigen Qualitätsziele der Vereinbarung erfüllt. Verfehlt er die Ziele, muß er mit Abzügen bei den ihm eigentlich zustehenden Endvergütungen rechnen. Auch wenn die von den Vertragsparteien erreichte Dienstqualität auf ein ganzes Jahr bezogen bewertet wird, bleibt der Anreiz für die Eingangspostverwaltung, ihre Leistungen zu verbessern, dennoch bestehen und wird dadurch keineswegs gehemmt. Da die Endvergütungen ebenfalls auf Jahresbasis gezahlt werden, ist es nur logisch, die Dienstqualität für denselben Zeitraum zu bewerten.

- (71) Zwecks Festlegung von Qualitätsstandards wurden die Vertragsparteien in verschiedene Gruppen unterteilt⁽³⁵⁾, für die unterschiedliche Normen gelten. Da für die Postbetreiber der Gruppe C besondere Übergangsregelungen vorgesehen sind, sind hiervon im Grunde nur die Gruppen A und B betroffen. Die Qualitätsvorgaben für die Postbetreiber der Gruppe A liegen leicht über den für die Postbetreiber der Gruppe B geltenden Standards. Den Angaben der Parteien zufolge waren für diese Unterscheidung demographische und geographische Gesichtspunkte ausschlaggebend: Der Gruppe A gehören Länder an, die entweder relativ klein sind oder in denen ein Großteil der Bevölkerung in einem relativ kleinen Gebiet konzentriert ist. Obwohl diese Unterteilung (die demnächst vereinbarungsgemäß zur Überprüfung ansteht) letztlich das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Parteien zu sein scheint, wurde dabei offenbar nicht willkürlich verfahren. Davon abgesehen gilt auch für Postbetreiber der Gruppe B ein hoher Qualitätsstandard (90 %/E + 1 für 1999). Der Anreiz zur Verbesserung der Dienstqualität wird daher durch die Unterteilung nicht beeinträchtigt.

- (72) Auch bei den besonderen Übergangsregelungen für die Postbetreiber bestimmter Länder wird nach dem Grundsatz verfahren, daß die Endvergütungen in Abhängigkeit von der Verbesserung der Dienstqualität angehoben werden. In Anbetracht der speziellen Probleme, die diese Betreiber haben, hält die Kommission die in den Übergangsregelungen vorgesehene langsamere Anhebung der Endvergütungen (und damit auch die langsamere Verbesserung der Dienstqualität) für unbedenklich.

- (73) Die von REIMS II eingeführte Anhebung der Endvergütungen in Abhängigkeit von einer Verbesserung der Dienstqualität steht und fällt damit, nach welchen Maßstäben die Dienstqualität bewertet wird. Wie in einigen Stellungnahmen richtig bemerkt wurde, muß darauf geachtet werden, daß dabei geeignete Maßstäbe zur Anwendung kommen. So wurde die Kommission beispielsweise darauf aufmerksam gemacht, daß die Gefahr besteht, daß die Dienstqualität einfach dadurch „verbessert“ wird, daß der Zeitpunkt, zu dem die

⁽³⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 29.

Auslandspost bei dem für die Zustellung zuständigen Postunternehmen eingegangen sein muß, vorgezogen wird. Die Kommission hat geprüft, ob dieser Fall in der Praxis eintreten kann. Dabei hat sich herausgestellt, daß es Regeln nur für die Latest Arrival Time gibt ⁽³⁶⁾, die bei Auswechslungsämtern nicht vor 16 Uhr und bei den Eingangsstellen für Luftpost nicht vor 15 Uhr liegen darf. Die Parteien haben auf eine entsprechende Anfrage der Kommission hin bestätigt, daß alle LAT-konformen Postsendungen für die Zwecke der REIMS-II-Vereinbarung als rechtzeitig eingegangen gelten. Von den Parteien möglicherweise angewandte CET und/oder CTT-Regeln bleiben dabei unberücksichtigt.

- (74) Für Postsendungen der Vergütungsstufe 3 wurden keine speziellen Qualitätsziele vereinbart. Das Charakteristische an der Vergütungsstufe 3 ist jedoch, daß diese Postsendungen sozusagen wie Inlandspost behandelt werden. Für die eingehende Auslandspost gelten daher — sofern vorhanden — die gleichen Qualitätsziele wie für die entsprechende Inlandspost.
- (75) Als Folge der Vereinbarung wird sich zudem die Dienstqualität bei der grenzüberschreitenden Post insgesamt verbessern. Der durch die Zusatzvereinbarung neu in REIMS II aufgenommene Artikel 3 Absatz 8 verpflichtet die Ausgangspostverwaltungen, alles daran zu setzen, um bei ausgehenden Erste-Klasse-Briefsendungen für eine Dienstqualität zu sorgen, die den in Anhang 7 aufgeführten Standards entspricht. Demnach wollen die Parteien bis zum Jahr 2002 einen Standard von 85 %/E + 1 erreichen, das heißt 85 % der ausgehenden Erste-Klasse-Briefsendungen sollten einen Tag nach Aufgabe beim Auswechslungsamt der Eingangspostverwaltung eintreffen ⁽³⁷⁾.
- (76) Zwar haben sich nicht alle öffentlichen Postbetreiber der Gemeinschaft und des EWR (und auch keine Postverwaltungen aus Drittländern) der Vereinbarung angeschlossen, doch dürfte dies der deutlichen Verbesserung der Dienstqualität bei der grenzüberschreitenden Post keinen Abbruch tun. Auch auf den Postverkehr zwischen den Niederlanden und den von REIMS II erfaßten Ländern ist das Abkommen nicht anwendbar, da sich die niederländische Post gegen einen Beitritt ausgesprochen hat. Dies ändert jedoch nichts daran, daß sich die Vereinbarung vorteilhaft auf den Postverkehr zwischen den der REIMS-II-Vereinbarung angeschlossenen Postverwaltungen auswirken wird.

2. Vorteile für die Verbraucher

- (77) Die oben beschriebenen Verbesserungen (vor allem die Verbesserung der Leistungen bei der Auslandspost) kommen auch den Verbrauchern zugute. Aus den nachstehend erläuterten Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die Verbraucher von den Vorteilen der Vereinbarung in angemessener Weise profitieren werden.
- (78) Die REIMS-II-Vereinbarung wird höchstwahrscheinlich dazu führen, daß zumindest einige Postbetreiber deutlich höhere Endvergütungen werden zahlen müssen. Daher ist damit zu rechnen, daß zumindest in einigen der betroffenen Länder die Gebühren für Briefsendungen ins Ausland steigen werden. Die Kommission hat dazu im

Verlauf der Untersuchung Erkundigungen eingezogen, die jedoch den Schluß zulassen, daß die Verbraucher selbst im Fall einer Gebührenerhöhung immer noch ausreichenden Nutzen aus der Vereinbarung ziehen können. Hierfür gibt es verschiedene Gründe.

- (79) Erstens muß, da die Endvergütungen auf ein den tatsächlichen Kosten für die Zustellung von Auslandspost weitaus eher entsprechendes Niveau angehoben werden, vereinbarungsgemäß ein Abbau der Quersubventionierung erfolgen. Da die Versender von Inlands- und Auslandspost dann nicht mehr (oder zumindest in geringerem Maße) für die Kosten der Zustellung von Auslandspost im Inland aufkommen müßten, könnten die Gebühren für Inlands- und ausgehende Auslandspost gegebenenfalls gesenkt werden.
- (80) Zweitens würde eine etwaige Anhebung der Gebühren bei der Auslandspost auch verbesserte Leistungen nach sich ziehen, da die Kommission darauf bestanden hat, daß die Endvergütungen nur in Verbindung mit einer Verbesserung der Dienstqualität angehoben werden dürfen. Solange sich die Gebührenerhöhung in Grenzen hält, darf wohl zu Recht davon ausgegangen werden, daß die Verbraucher aufgrund verbesserter Dienstleistungen in angemessener Weise an den Vorteilen der Vereinbarung beteiligt werden. Wie schon erwähnt, ist eine Anhebung der Endvergütungen trotz Verschlechterung der Dienstqualität nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich, nämlich wenn a) nachgewiesen werden kann, daß die Verschlechterung eine Folge der Bemühungen um einen verbesserten Zustelldienst ist, b) es sich dabei um eine vorübergehende Erscheinung handelt und c) allein die genannten Bemühungen ursächlich für die Verschlechterung sind. So könnte beispielsweise die Einrichtung eines neuen Verteilzentrums die Dienstqualität vorübergehend beeinträchtigen. Es versteht sich von selbst, daß die genannten Kriterien eng auszulegen sind. Wie in der Zusatzvereinbarung ausdrücklich vorgesehen, wird außerdem in letzter Instanz die Kommission (oder ein von ihr bestellter unabhängiger Sachverständiger) entscheiden, ob die genannten Voraussetzungen vorliegen. Dabei wird sie darauf zu achten haben, daß der Grundsatz, wonach die Anhebung der Endvergütungen mit einer Verbesserung der Dienstqualität einhergehen muß, durch die Ausnahmeregelung nicht unterlaufen wird.
- (81) Drittens wurden die beteiligten Postbetreiber von der Kommission gebeten, ihr einen schriftlichen Überblick über die bis Ende 2001 geplanten Gebührenerhöhungen bei der Auslandspost zu geben. Danach werden die Erhöhungen im Schnitt eher bescheiden ausfallen. Außerdem wird die Kommission die Entwicklungen auf diesem Gebiet genauestens verfolgen. Zu diesem Zweck wird den Parteien in dieser Entscheidung eine Berichterstattungspflicht auferlegt ⁽³⁸⁾. Gegebenenfalls wird die Kommission auch von den ihr nach Artikel 82 EG-Vertrag zustehenden Befugnissen Gebrauch machen, wenn der Verdacht besteht, daß die von einer Vertragspartei vorgenommenen Gebührenerhöhungen zu hoch sind und in keinem Zusammenhang mit den tatsächlichen Kosten stehen.

⁽³⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 27.

⁽³⁷⁾ Für Griechenland, Island, Portugal und Spanien gilt eine etwas niedrigere Quote (80 %).

⁽³⁸⁾ Siehe Erwägungsgrund 98.

(82) Viertens weist die Vereinbarung selbst einen Weg, wie die negativen finanziellen Folgen deutlich in Grenzen gehalten werden können, nämlich durch Inanspruchnahme der Vergütungsstufe 3. Während sich die Höhe der Endvergütungen grundsätzlich nach den Inlandstarifen für Erste-Klasse-Postsendungen richtet, besteht bei Vergütungsstufe 3 die Möglichkeit der Nutzung von Vorzugstarifen. Mit anderen Worten, grenzüberschreitende Postsendungen, für die die Ausgangspostverwaltung Vergütungsstufe 3 beantragt, müssen demzufolge wie Inlandspost behandelt werden. Diese Möglichkeit bietet sich besonders bei Massensendungen und beim Zeitschriftenversand an. Allerdings kann der Zugang zu dieser Vergütungsstufe durch unangemessene Anforderungen an die Postsendungen leicht erschwert oder sogar verhindert werden. Prinzipiell kann Vergütungsstufe 3 z. B. für den Versand von Zeitschriften in Anspruch genommen werden; wird dabei jedoch zur Auflage gemacht, daß die betreffende Drucksache im Zustellungsland gedruckt wurde, käme diese Möglichkeit für Veröffentlichungen aus anderen Ländern überhaupt nicht mehr in Frage. Auf Drängen der Kommission haben sich die Vertragsparteien daraufhin bereit erklärt, Hemmnisse dieser Art zu beseitigen, soweit dies in ihrer Macht steht. In Anbetracht der Bedeutung der Vergütungsstufe 3 für die Kunden muß die Freistellung daher an die Bedingung geknüpft werden, daß der Zugang zur Vergütungsstufe 3 in hinreichendem Maße gewährleistet wird⁽³⁹⁾.

(83) Fünftens schließt sich die Kommission der in einer ganzen Reihe von Stellungnahmen geäußerten Auffassung an, daß die Einhaltung des in der REIMS-II-Vereinbarung ursprünglich vorgesehenen Zeitplans infolge der bereits eingetretenen Verzögerung dazu führen könnte, daß die Endvergütungen innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums stark angehoben werden müßten, was wiederum nicht im Interesse der Verbraucher liegt. Die Kommission bestand daher darauf, daß die Übergangsfrist um ein Jahr hinausgeschoben wird. Voraussetzung für die Freistellung ist daher, daß dieser Forderung nachgekommen wird⁽⁴⁰⁾. Der von den Parteien anvisierte endgültige Endvergütungssatz würde somit frühestens zum 1. Januar 2002 anwendbar sein. Außerdem hielt es die Kommission für unerlässlich, die Freistellung auf den Zeitraum bis zum Erreichen des endgültigen Endvergütungssatzes zu beschränken. Nach Auffassung der Kommission ist dies ein vernünftiger Kompromiß, der den Verbraucherinteressen Rechnung trägt.

(84) Die durch die Zusatzvereinbarung nachträglich aufgenommenen Bestimmungen über das Vorgehen bei verspäteter, verlorengegangener und beschädigter Post kommen ebenfalls den Verbrauchern zugute und gewährleisten, daß sie in angemessener Weise von der Vereinbarung profitieren. Zwar sind die Regelungen in ihrer jetzigen Form noch verbesserungsfähig, doch bedeuten sie in einigen der beteiligten Länder einen großen Schritt vorwärts in Richtung eines verbesserten Verbraucherschutzes.

(85) Keinen Einfluß auf die bisherigen Schlußfolgerungen hat der Umstand, daß die Vereinbarung nur für grenzüberschreitende Postsendungen gilt, die zwischen den Vertragsparteien ausgetauscht werden, da es den Parteien freisteht, die Auslandspost anderer Postverwaltungen ebenso zügig zu bearbeiten wie die von den Vertragsparteien übernommene Auslandspost.

3. Unerläßlichkeit der Beschränkungen

(86) Damit eine Freistellung der Vereinbarung nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag bzw. Artikel 53 Absatz 3 EWR-Abkommen erfolgen kann, muß die Wettbewerbsbeschränkung für die Verwirklichung der angestrebten Ziele unerlässlich sein. Dies setzt voraus, daß die von den Vertragsparteien festgelegten Endvergütungssätze den tatsächlichen Kosten entsprechen, die der Eingangspostverwaltung bei der Zustellung von Auslandspost entstehen. In der REIMS-II-Vereinbarung wird die Höhe der Endvergütungen nicht unmittelbar von den tatsächlich entstehenden Kosten abhängig gemacht, sondern als ein bestimmter Prozentsatz der Inlandstarife ausgedrückt. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß bis heute nicht genügend zuverlässige Informationen über die den beteiligten Postverwaltungen entstehenden Kosten zur Verfügung stehen. Die Einführung geeigneter Kostenrechnungssysteme ist größtenteils noch nicht abgeschlossen. In Ermangelung zuverlässiger Angaben zu den Kosten erscheint die Anbindung der Endvergütungen an die Inlandstarife daher als annehmbare Lösung (die im übrigen auch von der Kommission vorgeschlagen wurde). Obwohl die Tarife für im Inland erbrachte Dienstleistungen in der Vergangenheit bis zu einem gewissen Grad zwangsläufig auch von politischen Überlegungen mitbestimmt wurden, bieten sie sich noch am ehesten als Bemessungsgrundlage für die Zustellungskosten an.

(87) Die Kommission ist der Auffassung, daß unter den gegebenen Umständen die Berechnung der Endvergütungen anhand eines für alle Parteien gleichen und unter denselben Bedingungen gewährten Prozentsatzes der Inlandstarife (wenn man von den Sonderregelungen für einige Parteien absieht) für die Verwirklichung der von den Vertragsparteien angestrebten Ziele unerlässlich ist. Wie die in Abschnitt A beschriebene Vorgeschichte zeigt⁽⁴¹⁾, bedurfte es langwieriger und mühseliger Verhandlungen, um die REIMS-II-Vereinbarung unter Dach und Fach zu bringen. Seit der mehr als zehn Jahre zurückliegenden CEPT-Übereinkunft wurde nur eine einzige Vereinbarung über Endvergütungen abgeschlossen. Es ist bezeichnend, daß es sich dabei um eine multilaterale Übereinkunft zwischen Mitgliedern des nordischen Postvereins (die sich auch der REIMS-II-Vereinbarung angeschlossen haben) handelte. Im Gegensatz zu den Telekommunikationsunternehmen haben die Postverwaltungen bisher offenbar kaum von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich auf bilateralem Wege auf Endvergütungen zu einigen. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die Vertragsparteien zwar die Möglichkeit gehabt hätten, zwei- oder mehrseitige Vereinbarungen über Endvergütungen abzuschließen, diese Verhandlungen aber wohl kaum so schnell Früchte tragen würden, wie dies bei der vorliegenden Vereinbarung zu erwarten steht.

(88) Auch wenn die Kommission prinzipiell der Auffassung ist, daß der Abschluß der REIMS-II-Vereinbarung für die Verwirklichung der angestrebten Ziele unerlässlich ist, bleibt zu prüfen, ob die festgelegte Höhe der Vergütung angemessen ist. Die Parteien haben keine überzeugenden Beweise beibringen können, die den Schluß zulassen, daß die Endvergütungen bei 80 % der Inlandstarife liegen müssen. Sie haben vielmehr selbst eingeräumt, daß der Satz von 80 % nur ein Näherungswert ist. Es konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, daß die Zahl den

⁽³⁹⁾ Siehe Erwägungsgrund 96.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Erwägungsgrund 95.

⁽⁴¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 7 ff.

tatsächlichen Kosten hinreichend nahe kommt. Andererseits ist zu sagen, daß der bisherige Vergütungssatz im allgemeinen zu niedrig war, um die Zustellungskosten der Postbetreiber zu decken. Die Kommission hält es daher für am sinnvollsten, dafür zu sorgen, daß die Endvergütungen angehoben werden können, die Anhebung auf den endgültigen Satz von 80 % der Inlandstarife jedoch erst stattfinden kann, nachdem ihr die Möglichkeit gegeben wurde, diese Zahl anhand genauer Kostenrechnungen zu überprüfen. Die Begrenzung der Freistellung auf den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2001 versetzt die Kommission in die Lage, sich im voraus zu vergewissern, daß der vorgeschlagene endgültige Vergütungssatz angemessen ist. Nach der vorliegenden Entscheidung dürfen die Endvergütungssätze daher höchstens auf 70 % der Inlandstarife angehoben werden, wobei dieser Satz durchaus nicht unangemessen erscheint ⁽⁴²⁾.

- (89) Nach Artikel 14 der Postrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, daß binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie, d. h. bis spätestens 10. Februar 2000, ein angemessenes Kostenrechnungssystem eingeführt wird. Allerdings läßt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob bis zum zweiten Halbjahr 2001, wenn die Kommission höchstwahrscheinlich über die Verlängerung der vorliegenden Freistellung und die Anhebung der Endvergütungen auf 80 % der Inlandstarife zu entscheiden haben wird, hinreichend verlässliches Zahlenmaterial, das sich möglichst auf ein ganzes Kalenderjahr beziehen sollte, vorliegen wird. Da die Postdienst-Richtlinie nur für die Mitgliedstaaten, nicht aber für Island und Norwegen bindend ist, wird die vorliegende Freistellung daher an die Bedingung geknüpft, daß die Parteien bis Ende 1999 ein angemessenes Kostenrechnungssystem einführen ⁽⁴³⁾.

4. Ausschaltung des Wettbewerbs

- (90) Durch Anbindung der Endvergütungen an den Inlandstarif und Festsetzung des maximalen Vergütungssatzes auf zuletzt 80 % ist davon auszugehen, daß das Remainding nach dem Arbitrage-Prinzip durch die REIMS-II-Vereinbarung stark zurückgehen wird. Dies als Ausschaltung des Wettbewerbs anzusehen wäre jedoch unangebracht, da die Einführung eines kostenorientierten Vergütungssystems letztlich zur Wiederherstellung normaler Wettbewerbsbedingungen führt.

III. ARTIKEL 86 ABSATZ 2 EG-VERTRAG UND ARTIKEL 59 ABSATZ 2 EWR-ABKOMMEN

- (91) Gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag bzw. Artikel 59 Absatz 2 EWR-Abkommen sind die Wettbewerbsregeln auch auf Unternehmen anwendbar, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, soweit die Anwendung dieser Regeln nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.
- (92) Die Parteien bringen vor, daß die REIMS-II-Vereinbarung nötig ist, um eine kostenorientierte Vergütung für die Zustellung von grenzüberschreitenden Postsendungen zu erreichen, die die Kosten der ihnen auferlegten Unversaldienstverpflichtung deckt. Nach Auffassung der

Parteien könnte die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln das wirtschaftliche Gleichgewicht des Postdienstes gefährden und so die Erfüllung der ihnen übertragenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beeinträchtigen. Sie waren jedoch nicht in der Lage zu belegen, daß die Anwendung von Artikel 81 EG-Vertrag bzw. Artikel 53 EWR-Abkommen auf die REIMS-II-Vereinbarung über grenzüberschreitende Postdienste (die im Schnitt nur einen kleinen Teil aller von ihnen erbrachten Postdienstleistungen ausmachen) sie wirtschaftlich in Schwierigkeiten bringen würde. Auch konnte nicht nachgewiesen werden, daß die Anwendung der Bestimmungen dieses Artikels (einschließlich Absatz 3) sie an der Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben hindern würde. Bei Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag handelt es sich in jedem Fall um eine Ausnahmerebestimmung, die demzufolge eng auszulegen ist ⁽⁴⁴⁾. Dies gilt auch für die Anwendung von Artikel 59 Absatz 2 EWR-Abkommen.

IV. DAUER DER FREISTELLUNG, BEDINGUNGEN UND AUFLAGEN

- (93) Gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 17 ist eine Erklärung nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag für eine bestimmte Zeit abzugeben und kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

1. Dauer der Freistellung

- (94) In der Regel gilt die Freistellung zumindest so lange, bis die betreffende Vereinbarung voll wirksam wird. Im vorliegenden Fall ist die Kommission zu dem Schluß gekommen, daß sich die Freistellung ausnahmsweise auf den Zeitraum bis zur Anhebung der Endvergütungen auf den endgültigen Satz von 80 % der Inlandstarife beschränken sollte. Dies wird damit begründet, daß die Kommission zwar generell der Auffassung ist, daß die Endvergütungen eine Höhe erreichen müssen, die den tatsächlichen Kosten der Dienstleistung entspricht, es aber derzeit nicht genügend Belege dafür gibt, daß die Forderung nach einer Anhebung der Endvergütungen auf einen Satz von 80 % der Inlandstarife berechtigt ist. Da das Fehlen von Belegen jedoch hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, daß die Vertragsparteien größtenteils noch nicht über ein hinreichend zuverlässiges und genaues Kostenrechnungssystem verfügen, erscheint es sinnvoll, diese letzte Anhebung erst dann vorzunehmen, wenn sie durch von der Kommission nachprüfbare Zahlen belegt werden können. Die Freistellung wird daher auf den Zeitraum ab Inkrafttreten der Vereinbarung (1. April 1999) bzw. 31. Dezember 2001 beschränkt.

2. Bedingungen

a) Inkrafttreten der Vereinbarung

- (95) Wie oben bereits ausgeführt ⁽⁴⁵⁾, verwarf die Kommission den ursprünglich von den Vertragsparteien vorgesehenen Zeitplan und forderte die Vertragsparteien auf, den Beginn der Übergangsfrist um ein Jahr hinauszuschieben, um abrupte Gebührenerhöhungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Die Parteien erklärten sich hiermit einverstanden ⁽⁴⁶⁾ und schlugen als Datum für

⁽⁴²⁾ Auf diesen Prozentsatz haben sich auch die Mitglieder des nordischen Postvereins geeinigt.

⁽⁴³⁾ Siehe Erwägungsgrund 97.

⁽⁴⁴⁾ Vgl. hierzu das Urteil des Gerichts der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-157/94, Kommission/Niederlande, Slg. 1997, I-5699, Entscheidungsgrund 37.

⁽⁴⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 83.

⁽⁴⁶⁾ Siehe Schreiben vom 4. Juni 1999.

das Inkrafttreten der Vereinbarung den 1. April 1999 vor. Da dies in der Vereinbarung bisher nicht zum Ausdruck kommt, erfolgt die vorliegende Freistellungsentscheidung vorbehaltlich der Erfüllung dieser Bedingung. Demzufolge dürfen die Endvergütungen bis Ende 1999 höchstens 55 %, im Jahr 2000 65 % und 2001 höchstens 70 % der Inlandstarife erreichen. Die Vertragsparteien erhalten die Auflage, die Vereinbarung schnellstmöglich in diesem Sinne zu ändern, spätestens jedoch dann, wenn die Ausgleichszahlungen für 1999 fällig werden.

b) *Inanspruchnahme der Vergütungsstufe 3*

- (96) Für viele Postkunden wird die Vergütungsstufe 3 von großer Bedeutung sein. Es darf mit Recht davon ausgegangen werden, daß Massensendungen und andere Arten von Geschäftspost den größten Teil der grenzüberschreitenden Post ausmachen. Um die negativen Folgen der Vereinbarung auszugleichen, ist es wichtig, daß die Ausgangspostverwaltungen in den Genuß der Inlandstarife der Zustellungspostverwaltungen für Postsendungen dieser Art kommen. Nach Artikel 2 Absatz 6 der Vereinbarung sind die Vertragsparteien verpflichtet, einander Zugang zu dieser Vergütungsstufe zu gewähren⁽⁴⁷⁾. Die Vertragsparteien haben dafür zu sorgen, daß innerstaatliche Regelungen, die den Zugang zu den Inlandstarifen in ungerechtfertigter Weise erschweren oder ihn praktisch unmöglich machen, gelockert werden bzw. müssen sie für den Fall, daß dies außerhalb ihrer Kompetenz liegt, alles daran setzen, um bei den zuständigen nationalen Behörden eine Abschaffung dieser Regelungen zu erwirken. Um sicherzugehen, daß die Parteien einander in der Praxis Zugang zur Vergütungsstufe 3 gewähren, wird die Freistellungserklärung von der Erfüllung dieser Bedingung abhängig gemacht.

3. Auflagen

a) *Kostenrechnungssysteme*

- (97) Um beurteilen zu können, ob die von den Parteien vereinbarten Endvergütungssätze die bei der Zustellung von grenzüberschreitenden Postsendungen entstehenden Kosten korrekt widerspiegeln, benötigt die Kommission zuverlässige und genaue Kostendaten. Aus diesem Grund sollen die Vertragsparteien bis Ende 1999 ein transparentes Kostenrechnungssystem einführen, anhand dessen alle einschlägigen Kostenfaktoren ermittelt, quantifiziert, einander gegenübergestellt und nachgeprüft werden können. Die Verpflichtung soll sicherstellen, daß die Parteien bereits 1999 ein angemessenes Kostenrechnungssystem nach Maßgabe von Artikel 14 der Postrichtlinie einführen.

b) *Jahresberichte*

- (98) Damit die Kommission nachprüfen kann, ob die Vereinbarung in der gewünschten Weise wirksam wird und ob die obigen Bedingungen erfüllt werden, sollen die Vertragsparteien Jahresberichte über die Entwicklung der Gebühren und der Bearbeitungskosten für Inlands- und

Auslandspost sowie über die Entwicklung der grenzüberschreitenden Postverkehrsströme bis spätestens zum 31. März jeden Jahres vorlegen. Des weiteren müssen die Berichte auch Angaben über den Zugang zur Vergütungsstufe 3 beinhalten (z. B. Informationen über mit Betreibern aus Drittländern diesbezüglich abgeschlossene Verträge oder mit Inlandskunden geschlossene vergleichbare Verträge). Des weiteren ist der Kommission der im Hinblick auf die Erfüllung der bereits unter Erwägungsgrund 95 aufgeführten Bedingung gemachte Nachtrag unmittelbar nach seiner Unterzeichnung zuzuleiten —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Gemäß Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag bzw. Artikel 53 Absatz 3 EWR-Abkommen werden die Bestimmungen des Artikels 81 Absatz 1 EG-Vertrag bzw. 53 Absatz 1 EWR-Abkommen auf die REIMS-II-Vereinbarung über Endvergütungen in der durch die Zusatzvereinbarung geänderten Form für den Zeitraum vom 1. April 1999 bis 31. Dezember 2001 für nicht anwendbar erklärt.

Artikel 2

Die in Artikel 1 erklärte Freistellung wird mit folgenden Bedingungen und Auflagen verknüpft:

1. Bedingungen

- a) Die Vereinbarung tritt erst zum 1. April 1999 in Kraft. Der Beginn der Übergangsfrist wird hinausgeschoben, so daß die Endvergütungen 1999 auf maximal 55 %, im Jahr 2000 auf maximal 65 % und 2001 auf maximal 70 % der Inlandstarife angehoben werden dürfen. Die Vereinbarung wird von den Vertragsparteien schnellstmöglich, spätestens jedoch dann, wenn die Ausgleichszahlungen für 1999 fällig werden, entsprechend geändert.
- b) Die Parteien unternehmen die erforderlichen Schritte, um einander in der Praxis Zugang zur Vergütungsstufe 3 zu verschaffen. Zu diesem Zweck sind die in ihrem jeweiligen Land geltenden Regelungen, die den Zugang zu Inlandstarifen in ungerechtfertigter Weise erschweren oder ihn praktisch unmöglich machen, zu lockern. Sollte sich dies der Kompetenz der Vertragsparteien entziehen, so haben diese alles daran zu setzen, um bei den zuständigen nationalen Behörden die Abschaffung der einschlägigen Bestimmungen zu erwirken.

2. Auflagen

- a) Die Vertragsparteien führen bis Ende 1999 ein transparentes Kostenrechnungssystem nach Maßgabe der Richtlinie 97/67/EG ein, anhand dessen alle wichtigen Kostenelemente ermittelt, quantifiziert, einander gegenübergestellt und nachgeprüft werden können.

⁽⁴⁷⁾ Was den Zugang Dritter betrifft, siehe Ziffer 2.8 der Bekanntmachung der Kommission über Postdienste (ABl. C 39 vom 6.2.1998, S. 2).

b) Die Vertragsparteien legen Jahresberichte über die Entwicklung der Gebühren für Inlands- und Auslands-post, die Entwicklung der Bearbeitungskosten und die Entwicklung der Auslandspostströme bis spätestens zum 31. März jeden Jahres vor. Die Berichte enthalten des weiteren Angaben über den Zugang zur Vergütungsstufe 3 (darunter auch Informationen über diesbezüglich mit Betreibern aus Drittländern abgeschlossene Verträge oder vergleichbare Verträge, die mit Inlandskunden geschlossen wurden). Die Vertragsparteien informieren die Kommission über die von ihnen vorgenommenen Änderungen zur Erfüllung der unter Nummer 1 Buchstabe a) aufgeführten Bedingung unmittelbar nach Unterzeichnung der entsprechenden Zusatzvereinbarung.

Artikel 3

Die Entscheidung ist gerichtet an:

Post und Telekom Austria AG
Postgasse 8
A-1011 Wien

Post Danmark
Tietgensgade 37
DK-1566 Copenhagen V

Suomen Posti Oy/Posten Finlands Ab
Mannerheiminaukio 1 A
P.O. Box 102
FIN-00011 Posti

La Poste
4, Quai du Point du Jour
F-92777 Boulogne Billancourt Cedex

Deutsche Post AG
Generaldirektion
Heinrich-von-Stephan-Straße 1
D-53175 Bonn

Hellenic Post — ELTA
Apellou 1
GR-101 88 Athens

Iceland Post
IS-150 Reykjavík

Poste Italiane SpA
Viale Europa, 190
I-00144 Roma

Entreprise des Postes & Télécommunications
8a, avenue Monterey
L-2020 Luxembourg

Norway Post
P.O. Box 1181 Sentrum
N-0107 Oslo

CTT Correios de Portugal, SA
Rua de S. José, 20
P-1166 Lisboa Codex

Correos y Telégrafos
c/Aduana 29
E-28070 Madrid

The Post Office
Royal Mail International Headquarters
49 Featherstone Street
UK-London EC1Y 8SY

La Poste/De Post
Centre Monnaie/Muntcentrum
B-1000 Bruxelles/Brussel

Posten AB
Vasagatan 7
SE-105 00 Stockholm

An Post
General Post Office
O'Connell Street
IRL-Dublin 1

Brüssel, den 15. September 1999

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission