

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 22.12.2008
COM(2008) 884 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας
(οδηγία 97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ)**

{SEC(2008) 3076}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας
(οδηγία 97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ)

1. Ιστορικό και σκοπός της παρούσας έκθεσης

Το κοινοτικό πλαίσιο για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες της ΕΕ καθορίζεται στην οδηγία 97/67/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ (στο εξής «ταχυδρομική οδηγία»)¹. Το άρθρο 23 της ταχυδρομικής οδηγίας ορίζει ότι η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο «κάθε δύο έτη». Ορίζει επίσης ότι η έκθεση αυτή περιλαμβάνει «κατάλληλες πληροφορίες» για τις εξελίξεις της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν τις τεχνικές και κοινωνικές πτυχές και τις πτυχές σχετικά με την απασχόληση και την ποιότητα των υπηρεσιών.

Η τακτική παρακολούθηση της αγοράς και η υποβολή εκθέσεων αποτελούν σημαντικό στοιχείο για την πλήρη υλοποίηση της εσωτερικής ταχυδρομικής αγοράς, ώστε να εντοπίζονται εγκαίρως τυχόν ελλείψεις και προβλήματα και να είναι δυνατή η ανάλυση, όταν είναι αναγκαίο, κατάλληλων (νομικών) ενεργειών και η εφαρμογή διορθωτικών μέτρων. Ήταν επίσης σημαντικό η παρακολούθηση της αγοράς να οδηγήσει στην ταχυδρομική μεταρρύθμιση της ΕΕ με διαφανή τρόπο και να διακριβώσει εάν έχουν παραχθεί τα επιθυμητά αποτελέσματα και οφέλη. Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι οι προηγούμενες εκθέσεις εφαρμογής διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία της οδηγίας 2008/6/ΕΚ.

Η Επιτροπή υπέβαλε την πρώτη έκθεση εφαρμογής το Νοέμβριο του 2002², τη δεύτερη το Μάρτιο του 2005³ και την τρίτη τον Οκτώβριο του 2006⁴. Όπως και οι προηγούμενες εκθέσεις εφαρμογής, η παρούσα έκθεση παρέχει εκτενή αξιολόγηση της γενικής μεταφοράς της ταχυδρομικής οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων της εφαρμογής βασικών στοιχείων της ταχυδρομικής οδηγίας και ρυθμιστικών εξελίξεων, καθώς και λεπτομερών τάσεων της αγοράς (περιλαμβανομένων αυτών που αφορούν τις τεχνικές και κοινωνικές πτυχές και τις πτυχές σχετικά με την απασχόληση και την ποιότητα των υπηρεσιών). Η έκθεση περιγράφει τις κύριες εξελίξεις μετά την έκδοση της τελευταίας έκθεσης εφαρμογής τον Οκτώβριο του 2006 και καλύπτει την περίοδο αναφοράς 2006 – 2008.

¹ Οδηγία 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, ΕΕ L 15 της 21.01.1998, σ. 14· οδηγία 2002/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 2002, για την τροποποίηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ, όσον αφορά το περαιτέρω άνοιγμα των κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, ΕΕ L 176 της 5.7.2002, σ. 21.

² Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας (97/67/ΕΚ), COM (2002) 632 τελικό.

³ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας (97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ), COM (2005) 102 τελικό και SEC (2005) 388.

⁴ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας (97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ), COM (2006) 595 τελικό και SEC (2006) 1293.

Η έκθεση συνοδεύεται από ένα έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής το οποίο περιλαμβάνει λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με ρυθμιστικές εξελίξεις και τις εξελίξεις της αγοράς. Στην έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας παρουσιάζονται συνοπτικά τα συμπεράσματα του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η έκθεση και η λεπτομερής ανάλυση που περιλαμβάνει το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής βασίζονται αμφότερες στην πρόσφατη μελέτη που εκπονήθηκε από την ECORYS σχετικά με τις κύριες εξελίξεις στον ταχυδρομικό τομέα (2006-2008)⁵.

Η περίοδος αναφοράς έχει ιδιαίτερη σημασία για τον ταχυδρομικό τομέα στην ΕΕ, καθώς στο σύντομο χρονικό πλαίσιο το οποίο καλύπτει η παρούσα έκθεση σημειώθηκαν αποφασιστικές εξελίξεις. Πρώτον, η Γερμανία – η μεγαλύτερη με διαφορά ενιαία (εθνική) ταχυδρομική αγορά στην ΕΕ – ελευθέρωσε πλήρως την ταχυδρομική της αγορά την 1η Ιανουαρίου 2008. Δεύτερον, φαίνεται πλέον εφικτή η εκτίμηση του πλήρους ανοίγματος της αγοράς του Ηνωμένου Βασιλείου που πραγματοποιήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2006, και μάλιστα τη διενέργειά της εκτίμησης αυτής έχουν αναλάβει ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες του Ηνωμένου Βασιλείου. Τρίτον, τώρα είναι δυνατόν να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της μείωσης των κατώτατων ορίων για τον αποκλειστικό τομέα στα 50 γραμμάρια μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2006 σε ολόκληρη την ΕΕ – η οποία αποτελεί το τελευταίο ενδιάμεσο μέτρο πριν το πλήρες άνοιγμα της αγοράς.

Τέλος, είναι εξίσου σημαντική η υπενθύμιση ότι τον Φεβρουάριο του 2008, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν την οδηγία 2008/6/ΕΚ για την περαιτέρω τροποποίηση της ταχυδρομικής οδηγίας (εφεξής «τρίτη ταχυδρομική οδηγία»)⁶. Η τρίτη ταχυδρομική οδηγία ορίζει μια προθεσμία για το πλήρες άνοιγμα της αγοράς έως την 31η Δεκεμβρίου 2010 για τα περισσότερα κράτη μέλη (για την ακρίβεια, 95% των ταχυδρομικών αγορών της ΕΕ βάσει όγκων) και έως την 31η Δεκεμβρίου 2012 για τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Η τρίτη ταχυδρομική οδηγία παρέχει, ως εκ τούτου, τη νομική βάση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών. Η σημαντική αυτή απόφαση, η οποία ελήφθη με ευρεία συναίνεση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, δεν σηματοδοτεί απλώς την περίοδο αναφοράς της παρούσας έκθεσης, αλλά της προσδίδει επίσης και μια σημαντική προοπτική. Κατά μια πιο στενή έννοια, ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης δεν συνίστανται στη σκιαγράφηση των προοπτικών της εφαρμογής της τρίτης ταχυδρομικής οδηγίας – η οποία θα προϋποθέτει ουσιαστική προσπάθεια από την πλευρά όλων των ενδιαφερομένων προκειμένου να υλοποιηθεί πλήρως – αλλά στην παρουσίαση της εφαρμογής της ισχύουσας ταχυδρομικής οδηγίας, καλύπτοντας την περίοδο αναφοράς. Εντούτοις, σε όσες περιπτώσεις κρίνεται σκόπιμο, παρουσιάζονται επίσης οι προοπτικές και οι τάσεις.

2. Η σημασία των ταχυδρομικών υπηρεσιών και ο μεταβαλλόμενος ρόλος τους

Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες αποτελούν σημαντικό κλάδο της οικονομίας της ΕΕ. Το 2004, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες στην ΕΕ είχαν έσοδα περίπου 90 δισεκατ. ευρώ ή περίπου 1% του ΑΕΠ της ΕΕ⁷. Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες αποτελούν επίσης σημαντικό τομέα απασχόλησης

⁵ Η μελέτη διατίθεται στον ακόλουθο ιστότοπο:
http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm.

⁶ Οδηγία 2008/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Φεβρουαρίου 2008, για την τροποποίηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ, σχετικά με την πλήρη υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 52 της 27.2.2008, σ. 3.

⁷ «Κύριες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό ταχυδρομικό τομέα (2004-2006)», WIK-Consult, Μάιος 2006.

για περίπου 1,6 εκατ. πολίτες, οι οποίοι το 2006 απασχολούνταν απευθείας από τους φορείς εκμετάλλευσης⁸.

Στο σταυροδρόμι μεταξύ επικοινωνιών, διαφήμισης και μεταφορών, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, μαζί με άλλες υπηρεσίες μεταφορών, εφοδιαστικής και επικοινωνιών, αποτελούν κεντρικής σημασίας κλάδο για την οικονομία της ΕΕ. Επιπλέον, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες παρέχουν ταυτόχρονα κοινωνικά οφέλη, τα οποία είναι αδύνατον να προσδιοριστούν ποσοτικά με οικονομικούς όρους. Αποτελούν ένα σημαντικό μέσο το οποίο χρησιμοποιούν οι άνθρωποι για να επικοινωνούν μεταξύ τους ή να λαμβάνουν πληροφορίες. Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες θεωρούνται υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος.

Ο ταχυδρομικός τομέας παρουσιάζει σημαντική εξέλιξη. Στα τέλη της πρώτης δεκαετίας της νέας χιλιετίας, οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών έρχονται αντιμέτωποι με τον σκληρό ανταγωνισμό από τα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας. Ο ανταγωνισμός αυτός τους αναγκάζει να προσαρμόσουν τις επιχειρήσεις τους, προκειμένου να ανταποκριθούν καλύτερα στις ανάγκες των πελατών και να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους. Επιπλέον, με το συνεχές άνοιγμα των αγορών των ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι κατεστημένοι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών αντιμετωπίζουν επίσης αυξανόμενο ανταγωνισμό από νεοεισερχόμενους στον κλάδο. Προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε αυτές τις εξελίξεις, οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών βελτίωσαν σημαντικά την αποδοτικότητά τους με αναδιάρθρωση των δραστηριοτήτων τους, η οποία οδήγησε κατά συνέπεια στον έλεγχο των δαπανών και στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών. Με τη σειρά της, η αναδιάρθρωση των διαδικασιών διαχείρισης της αλληλογραφίας είχε, πολλές φορές, ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη νέων προϊόντων και ιδεών ή δέχθηκε ώθηση από την ανάπτυξή τους.

Η έντυπη αλληλογραφία συμπληρώνεται διαρκώς περισσότερο από τη δυνατότητα παράδοσης μέσω πολλαπλών διαύλων και από ειδικά προσαρμοσμένες λύσεις για τους πελάτες. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η ανάπτυξη υβριδικών υπηρεσιών αλληλογραφίας, τις οποίες παρέχουν πλέον οι περισσότεροι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Ορισμένοι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών μάλιστα προχωρούν ένα βήμα πιο πέρα και εισέρχονται σε παρακείμενες αγορές, αναπτύσσοντας για τους πελάτες τους υπηρεσίες τεχνολογίας πληροφοριών. Η δημιουργία νέων υπηρεσιών με προστιθέμενη αξία αποτελεί άμυνα στην απειλή της ηλεκτρονικής υποκατάστασης και των ευκαιριών οι οποίες αναδύονται από την ανάπτυξη της τεχνολογίας.

Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες αποτελούν κρίσιμη σημασίας στοιχείο για την πολιτική της ΕΕ για την ενιαία αγορά και έχουν επίσης συμπεριληφθεί στη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, η οποία δρομολογήθηκε ουσιαστικά εκ νέου το 2005⁹. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής για μια ενιαία αγορά για την Ευρώπη του 21ου αιώνα¹⁰ δίδεται έμφαση στο γεγονός ότι οι πρωτοβουλίες σχετικά με βιομηχανίες δικτύου, όπως οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, αναμένεται να παρουσιάσουν άμεσα αποτελέσματα μόλις εφαρμοστούν πλήρως οι σχετικές ρυθμίσεις. Και όμως μπορούν να γίνουν περισσότερα. Επικρατεί γενικά η άποψη ότι η βιώσιμη παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, ιδίως σε σχέση με τον ταχυδρομικό τομέα και άλλες απελευθερωμένες βιομηχανίες δικτύου, διασφαλίζεται καλύτερα σε μια ανταγωνιστική αγορά και με την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς.

⁸ «Κύριες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό ταχυδρομικό τομέα (2006-2008)», ECORYS, 2008.

⁹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 22/23 Μαρτίου 2005.

¹⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ενιαία αγορά για την Ευρώπη του 21ου αιώνα, COM(2007) 724 τελικό:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/com/2007/com2007_0724el01.pdf

3. Η εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας και οι ρυθμιστικές εξελίξεις

Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει στο εσωτερικό τους δίκαιο την οδηγία 97/67/EK, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/EK μέσω πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας περί ταχυδρομείων. Σε σύγκριση με την κατάσταση η οποία περιγράφεται στην έκθεση εφαρμογής του 2006, η Εσθονία, όπου βρισκόταν σε εξέλιξη η μεταφορά στο εσωτερικό της δίκαιο, τώρα έχει μεταφέρει και τις δύο οδηγίες.

Εντούτοις, η επίσημη μεταφορά αποτελεί απλώς το πρώτο βήμα για την πλήρη υλοποίηση του κοινοτικού πλαισίου. Η πρακτική εφαρμογή των διατάξεων της ταχυδρομικής οδηγίας και οι επιπτώσεις της στους φορείς και τον ταχυδρομικό τομέα έχουν εξίσου μεγάλη σημασία.

Στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς παρατηρούνται οι ακόλουθες κύριες ρυθμιστικές εξελίξεις.

- Η Γερμανία άνοιξε πλήρως την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών της από την 1η Ιανουαρίου 2008. Μέχρι σήμερα, τέσσερα κράτη μέλη έχουν καταργήσει τον αποκλειστικό τομέα πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία που ορίζει η ταχυδρομική οδηγία (Γερμανία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Η ελευθέρωση της γερμανικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών συνέπεσε με τη θέσπιση της καταβολής από το νόμο προβλεπόμενου κατώτατου μισθού στον ταχυδρομικό τομέα στη Γερμανία. Σύμφωνα με την ECORYS ο κατώτατος μισθός είναι αρκετά υψηλότερος από τους μισθούς που καταβάλλονται επί του παρόντος από εναλλακτικούς φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, και η θέσπισή του θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού.
- Ωστόσο, παρατηρείται σχετική επιβράδυνση των διαδικασιών όσον αφορά περαιτέρω ανοίγματα αγορών. Η Ολλανδία, όπου αναμενόταν πλήρες άνοιγμα της αγοράς, ανέβαλε την ελευθέρωση χωρίς να θέσει συγκεκριμένη ημερομηνία για το πλήρες άνοιγμα της αγοράς. Η κυβέρνηση της Ολλανδίας έχει προβάλει πολλά επιχειρήματα για αυτή την επ' αόριστον αναβολή. Σε αυτά περιλαμβάνονται οι συνθήκες εργασίας των κύριων ανταγωνιστών του κατεστημένου ολλανδικού φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, η απουσία όρων ισότιμου ανταγωνισμού για τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών λόγω των εξαιρέσεων από τον ΦΠΑ¹¹ για τους κατεστημένους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, και η θέσπιση κατώτατου μισθού στον ταχυδρομικό τομέα στη Γερμανία που αυξάνει το κόστος για τους νεοεισερχόμενους στην ταχυδρομική αγορά. Μολονότι τα επιχειρήματα αυτά μπορεί να είναι πειστικά από πολιτική άποψη, σε περίπτωση τυχόν νομικής εκτίμησης θα πρέπει να εξεταστεί η συμβατότητά τους με το ισχύον κοινοτικό κεκτημένο και, ειδικότερα, με το άρθρο 7 της ταχυδρομικής οδηγίας. Το άρθρο αυτό αναφέρει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξακολουθήσουν να αναθέτουν υπηρεσίες αποκλειστικά στον (στους) πάροχο (-ους) της καθολικής υπηρεσίας μόνο στο βαθμό ο οποίος είναι αναγκαίος για τη διασφάλιση της διατήρησης της καθολικής υπηρεσίας. Η διάταξη αυτή, ως εκ τούτου, δεν αφορά καταστάσεις αμοιβαιότητας ή άλλα στοιχεία που ενυπάρχουν στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο ή σε πραγματικά περιστατικά.
- Όσον αφορά την ανάπτυξη ανταγωνισμού στον ταχυδρομικό τομέα, επί του παρόντος επικρατεί μια τάση προς την (υποχρεωτική ή υπό όρους) πρόσβαση στο δίκτυο διανομής από τους ανταγωνιστές. Στην πλειονότητα των κρατών μελών, ο κατεστημένος φορέας ταχυδρομικών υπηρεσιών υποχρεούται να εξασφαλίζει πρόσβαση η οποία υπόκειται σε

¹¹ Περισσότερα σχετικά με την εξαίρεση από τον ΦΠΑ ακολουθούν παρακάτω και στο σημείο 3.5.3 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

κατάλληλους όρους, οι οποίοι, σε πρώτη φάση, καθορίζονται μέσω διαπραγματεύσεων και, εάν οι διαπραγματεύσεις δεν επιτύχουν το στόχο τους, μπορούν (ή πρέπει) να καθοριστούν από την εθνική ρυθμιστική αρχή.

- Η πρόοδος προς τη μείωση των νομικών εμποδίων για τη συμμετοχή στον ανταγωνισμό και την εξασφάλιση ίσων όρων παρουσιάζει ποικίλα χαρακτηριστικά. Η στρέβλωση του ανταγωνισμού που προκαλείται από τις εξαιρέσεις των ταχυδρομικών υπηρεσιών από τον ΦΠΑ έχει διατηρηθεί σε μεγάλο βαθμό, αν και η Επιτροπή πρότεινε μια σχετική τροποποίηση της 6ης οδηγίας ΦΠΑ¹² το 2003¹³. Η έλλειψη πρόσβασης ανταγωνιστικών φορέων ταχυδρομικών υπηρεσιών σε ταχυδρομικές διευθύνσεις εξακολουθεί να έχει κρίσιμη σημασία σε ορισμένα κράτη μέλη. Ο ορισμός της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας και η μελλοντική της χρηματοδότηση θα μπορούσαν επίσης να οδηγήσουν σε αβεβαιότητα για τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, ιδίως όταν η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας δεν εξασφαλίζει σαφή νομική βάση (π.χ. σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης καθολικής υπηρεσίας). Οι διαδικασίες εξουσιοδότησης και αδειοδότησης και οι σχετικοί όροι δεν συντελούν πάντοτε στην ανάπτυξη ανταγωνισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι όροι οι οποίοι συνδέονται με την έγκριση και την αδειοδότηση μπορεί να θεωρηθούν ακόμη και περιοριστικοί, όπως παραδείγματος χάριν στη Φινλανδία, όπου ένα φορέας ταχυδρομικών υπηρεσιών που επιθυμεί να λάβει άδεια, υποχρεούται να παρέχει πλήρη καθολική υπηρεσία ή να καταβάλλει ειδικό «φόρο», ο οποίος μπορεί να κυμαίνεται από 5 έως 10% του ετήσιου κύκλου εργασιών του. Για την ακρίβεια, στη Φινλανδία το καθεστώς αδειοδότησης έχει αποκλείσει αποτελεσματικά τον ανταγωνισμό όσον αφορά την παράδοση αλληλογραφίας με διεύθυνση παραλήπτη.

Εξακολουθούν να ισχύουν άλλες παρατηρήσεις και συμπεράσματα από την έκθεση εφαρμογής του 2006.

Το επίπεδο διαφάνειας των στοιχείων των δαπανών και της λογιστικής των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας παραμένει εξαιρετικά κυμαινόμενο και, ως εκ τούτου, ιδιαίτερα ασυνεπές σε όλα τα κράτη μέλη. Φαίνεται ότι πληρούνται οι κύριες απαιτήσεις του άρθρου 14 της ταχυδρομικής οδηγίας (ξεχωριστοί λογαριασμοί, αφενός, για κάθε υπηρεσία στο πλαίσιο του αποκλειστικού τομέα και, αφετέρου, για τις μη αποκλειστικές υπηρεσίες). Ωστόσο, δεν είναι απόλυτα βέβαιο κατά πόσον πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 12, ειδικότερα η διασφάλιση ότι η θέσπιση τιμολογίου για κάθε υπηρεσία βάσει της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας διαμορφώνεται αναλόγως του κόστους.

Ο κοινοτικός νομοθέτης έχει επιβεβαιώσει ότι η εύρυθμη λειτουργία εθνικών ρυθμιστικών αρχών είναι κρίσιμης σημασίας για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών. Μολονότι όλα τα κράτη μέλη έχουν συστήσει επισήμως ανεξάρτητες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, παρατηρείται ότι η αποστολή, οι πόροι και οι αρμοδιότητες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και υπάρχουν

¹² Έκτη οδηγία του Συμβουλίου 77/388/ΕΟΚ, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών – Κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση, ΕΕ 1977 L 145, σ.1, η οποία αντικαταστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2007 από την οδηγία 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 347 της 11.12.2006, σ. 1. Η τελευταία οδηγία αποτελεί, ως εκ τούτου, αναδιατύπωση της έκτης οδηγίας του Συμβουλίου του 1977, όπως τροποποιήθηκε με την πάροδο των ετών.

¹³ Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ, όσον αφορά τον φόρο προστιθέμενης αξίας επί των υπηρεσιών που παρέχονται στον ταχυδρομικό τομέα, COM(2003) 234 τελικό, όπως τροποποιήθηκε από το COM (2004) 468 τελικό.

δικαιολογημένες αμφιβολίες για το αν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές είναι επαρκώς εξοπλισμένες ώστε να εκτελούν (αποτελεσματικά) τα καθήκοντά τους.

4. Τάσεις της αγοράς

Στην αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ο όγκος της αλληλογραφίας με διεύθυνση παραλήπτη συνέχισε να αυξάνεται από το 2004 έως το 2006¹⁴. Η αύξηση του όγκου ήταν περισσότερο πρόδηλη στα νέα κράτη μέλη τα οποία προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 και το 2007, από ό,τι στα παλαιότερα κράτη μέλη. Στη διάρκεια της περιόδου 2004 έως 2006, ο όγκος της αλληλογραφίας αυξήθηκε κατά μέσο όρο κατά 6,5% στα νέα κράτη μέλη σε σύγκριση με την αύξηση κατά μέσο όρο σε ποσοστό 1,5% στα υπόλοιπα δεκαπέντε κράτη μέλη. Η αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών συνεχίζει να εξελίσσεται προς μια μονόδρομη αγορά διανομής, όπου ο όγκος της επιχειρηματικής αλληλογραφίας αντιστοιχεί κατά μέσο όρο στο 85% του συνολικού όγκου της αλληλογραφίας.

Αναμένεται ότι τα κράτη μέλη με λιγότερο ανεπτυγμένη αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών θα συνεχίσουν να αναπτύσσονται ουσιαστικά, διαθέτοντας σαφείς δυνατότητες ανάπτυξης ιδίως όσον αφορά την άμεση αλληλογραφία, καθώς βελτιώνεται η ποιότητα των επιπέδων εξυπηρέτησης. Σε κράτη μέλη τα οποία διαθέτουν ώριμες αγορές ταχυδρομικών υπηρεσιών, η κατάσταση είναι διαφορετική. Ορισμένα από αυτά τα κράτη μέλη μπορούν ακόμη να επιτύχουν μέτρια ποσοστά ανάπτυξης, ενώ άλλα κράτη μέλη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ολλανδία έχουν ήδη έλθει αντιμέτωπα με τη μείωση του όγκου της αλληλογραφίας με διεύθυνση παραλήπτη κατά τα τελευταία χρόνια.

Αρχίζει να εμφανίζεται ανταγωνισμός στην αγορά διακίνησης επιστολών, συνεχίζει όμως να αναπτύσσεται με αργούς ρυθμούς, και δεν έχει δημιουργηθεί ακόμη ουσιαστικός ανταγωνισμός. Τα μερίδια της αγοράς που κατέχουν οι ανταγωνιστές, αν και αυξάνονται, παραμένουν σε χαμηλό επίπεδο σε κράτη μέλη τα οποία έχουν ελευθερώσει πλήρως τις ταχυδρομικές αγορές τους. Ανταγωνισμός σε όλο το φάσμα των υπηρεσιών αναπτύσσεται πάνω από το μέσο όρο στην Ισπανία, τη Σουηδία, τη Γερμανία και την Ολλανδία. Τα μερίδια της αγοράς που εκτιμάται ότι κατέχουν οι ανταγωνιστές σε αυτά τα κράτη μέλη κυμαίνονταν από περίπου 8% στην Ισπανία σε 9% στη Σουηδία, 10% στη Γερμανία και 14% στην Ολλανδία το 2007. Στα νέα κράτη μέλη, η ανάπτυξη ανταγωνισμού σε όλο το φάσμα των υπηρεσιών μπορεί να παρατηρηθεί στη Βουλγαρία, την Τσεχική Δημοκρατία, την Εσθονία και τη Ρουμανία. Στην πλειοψηφία των υπόλοιπων κρατών μελών, τα μερίδια της αγοράς που κατέχουν οι ανταγωνιστές παραμένουν, με ορισμένες εξαιρέσεις, κάτω από 2%.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο ελευθέρωσε πλήρως την ταχυδρομική του αγορά το 2006, ο ανταγωνισμός που αφορά όλο το φάσμα των υπηρεσιών, παραμένει σχεδόν μηδαμινός, έχει δημιουργηθεί όμως ανταγωνισμός στο τμήμα της αγοράς που αφορά την επόμενη οικονομική βαθμίδα με τους ανταγωνιστές να διαθέτουν μερίδιο της αγοράς περίπου 20% του συνολικού όγκου της αλληλογραφίας με διεύθυνση παραλήπτη. Η αρμόδια εθνική ρυθμιστική αρχή του Ηνωμένου Βασιλείου, η Postcomm, έχει δραστηριοποιηθεί ιδιαίτερα σε σχέση τις ρυθμίσεις που αφορούν την πρόσβαση, και την ανάπτυξη ενός καθεστώτος αδειοδότησης για νεοεισερχόμενους. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, πολλές πτυχές του καθεστώτος πρόσβασης και της ρύθμισης της εισόδου έχουν συντελέσει στην ανάπτυξη ανταγωνισμού σχετικά με την πρόσβαση, αντί για την ανάπτυξη ανταγωνισμού στο φάσμα των υπηρεσιών.

Η μείωση του αποκλειστικού τομέα από 100 γραμμάρια σε 50 γραμμάρια από την 1η Ιανουαρίου 2006, στην οποία αποδίδεται το άνοιγμα επιπλέον 7% της αγοράς που αφορά την

¹⁴ Πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία: ECORYS, 2008.

αλληλογραφία με διεύθυνση παραλήπτη, φαίνεται να έχει επηρεάσει σε αμελητέο βαθμό την ανάπτυξη ανταγωνισμού, καθώς άνοιξε μόνο ένα μικρό μερίδιο της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών όσον αφορά τον όγκο. Σε ορισμένα κράτη μέλη, το άνοιγμα διακριτών τμημάτων της αγοράς που αφορά την αλληλογραφία με διεύθυνση παραλήπτη φαίνεται να έχει διαδραματίσει σημαντικότερο ρόλο στην ανάπτυξη ανταγωνισμού, καθώς άνοιξε μεγαλύτερα μερίδια της ταχυδρομικής αγοράς σε ανταγωνιστές, παραδείγματος χάριν ελευθερώθηκε η άμεση αλληλογραφία στην Ολλανδία, δημιουργήθηκε η λεγόμενη «άδεια Δ» στη Γερμανία (η οποία επιτρέπει στους ανταγωνιστές να παρέχουν *προστιθέμενης αξίας υπηρεσίες παράδοσης την επόμενη ημέρα* μέχρι το πλήρες άνοιγμα της αγοράς) και ελευθερώθηκε η υβριδική αλληλογραφία στη Βουλγαρία.

Η γενικά αργή ανάπτυξη ανταγωνισμού μπορεί να αποδοθεί σε νομικά εμπόδια, π.χ. στο γεγονός ότι στα περισσότερα κράτη μέλη εξακολουθεί να αναλογεί στους αποκλειστικούς τομείς ο μεγαλύτερος όγκος των ταχυδρομικών αντικειμένων. Καθώς οι οικονομίες κλίμακας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις ταχυδρομικές δραστηριότητες, η αποκλειστική ανάθεση υπηρεσιών μόνο στους κατεστημένους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών καθιστά δυσκολότερη για τους νεοεισερχόμενους την επίτευξη επαρκούς όγκου, ώστε να ωφεληθούν από οικονομίες κλίμακας και να εξασφαλίσουν αποτελεσματικό ανταγωνισμό στην αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Εκτός από τον αποκλειστικό τομέα και τα περαιτέρω νομικά εμπόδια που προαναφέρθηκαν, όπως η εξαίρεση των ταχυδρομικών υπηρεσιών από τον ΦΠΑ, η πρόσβαση σε ταχυδρομικές διευθύνσεις ή άλλα στοιχεία της υποδομής των ταχυδρομικών υπηρεσιών σε ορισμένα κράτη μέλη και οι διαδικασίες έγκρισης και αδειοδότησης, ενδέχεται επίσης να τεθούν στρατηγικά εμπόδια στην ανάπτυξη ανταγωνισμού. Στρατηγικά εμπόδια θα μπορούσαν να προκύψουν ειδικότερα από την (εικαζόμενη) καταχρηστική συμπεριφορά του φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών που κυριαρχεί στην αγορά, όπως είναι, για παράδειγμα, οι συμβάσεις αποκλειστικότητας, η άνιση μεταχείριση όσον αφορά τις τιμές, τα πριμ εμπιστοσύνης και οι ομαδικές ή δεσμευμένες πωλήσεις («bundling and tying»).

5. Ο αντίκτυπος της ταχυδρομικής οδηγίας στην αγορά

Η ταχυδρομική μεταρρύθμιση της ΕΕ, η οποία ξεκίνησε το 1992 με τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου για την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών, έχει ιδιαίτερα σημαντικό αντίκτυπο στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών και τον ταχυδρομικό τομέα. Η ταχυδρομική οδηγία και η εφαρμογή της από τα κράτη μέλη έχει οδηγήσει σε βελτιωμένη ποιότητα εξυπηρέτησης και έχει διασφαλιστεί η παροχή καθολικής υπηρεσίας στην οποία μπορούν να έχουν πρόσβαση όλοι οι πελάτες. Η παροχή υψηλής ποιότητας και οικονομικά προσιτής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας εξασφαλίζεται σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση τουλάχιστον πέντε ημέρες την εβδομάδα, με περιορισμένες μόνο εξαιρέσεις λόγω γεωγραφικών συνθηκών.

Λόγω του αντίκτυπου των διατάξεων της ταχυδρομικής οδηγίας και του σταδιακού ανοίγματος της αγοράς τόσο από την άποψη των κανονιστικών ρυθμίσεων όσο και από την άποψη της αγοράς, ο ανταγωνισμός αναπτύσσεται στην αγορά αλληλογραφίας. Τα μερίδια της αγοράς που κατέχουν οι ανταγωνιστές στο τμήμα της αγοράς που αφορά την αλληλογραφία με διεύθυνση παραλήπτη αυξήθηκαν σημαντικά σε πολλά κράτη μέλη από το 2004 έως το 2007. Το άνοιγμα της αγοράς και η δημιουργία ανταγωνισμού αποτελούν βασικά μέσα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την επίτευξη καλύτερων υπηρεσιών για τους καταναλωτές. Εντούτοις, δεν έχει αναπτυχθεί ακόμη ουσιαστικός ανταγωνισμός, και τα αναγνωρισμένα (ή αναδυόμενα) εμπόδια πρέπει να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά.

Παρακινούμενοι από το σταδιακό άνοιγμα της αγοράς όπως προβλέπεται στην ταχυδρομική οδηγία και την πρόκληση του ανταγωνισμού, οι κατεστημένοι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών συνέχισαν στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς να εκσυγχρονίζουν τις δραστηριότητές τους και να καταβάλλουν σημαντικές προσπάθειες αναδιάρθρωσης για την αύξηση της απόδοσης. Οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών κινούνται ολοένα περισσότερο προς την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών οι οποίες καθοδηγούνται από τις δυνάμεις της αγοράς και έχουν ως γνώμονα τον πελάτη.

Κατά μέσο όρο, η ποιότητα της εξυπηρέτησης – μετρούμενη με βάση το χρόνο παράδοσης – διατηρήθηκε σε υψηλό επίπεδο σε όλη τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς και υπερβαίνει κατά πολύ τους στόχους επιδόσεων της ΕΕ για παράδοση του 85% της διασυννοριακής εσωτερικής αλληλογραφίας της ΕΕ μέσα σε τρεις ημέρες και του 97% μέσα σε πέντε ημέρες. Το 2007, το 94% της διασυννοριακής εσωτερικής αλληλογραφίας της ΕΕ παραδόθηκε μέσα σε τρεις ημέρες, ποσοστό το οποίο παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητο από το 2006.

6. Συμπεράσματα

Κατά την περίοδο αναφοράς το σταδιακό άνοιγμα της αγοράς του ταχυδρομικού τομέα συνεχίστηκε και η Γερμανία ελευθέρωσε πλήρως την ταχυδρομική της αγορά. Ο ανταγωνισμός συνέχισε να εξελίσσεται. Ωστόσο, η ανάπτυξη ανταγωνισμού με τα οφέλη του για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές – παρότι άρχισε να εκδηλώνεται – συνεχίζεται με βραδύτερους ρυθμούς από ό,τι αναμενόταν. Αυτό, αφενός, οφείλεται στο γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος της ταχυδρομικής αγοράς διατίθεται αποκλειστικά στους κατεστημένους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Η έγκριση της τρίτης ταχυδρομικής οδηγίας πρέπει να θεωρηθεί ως ένα αποφασιστικό βήμα από αυτή την άποψη, καθώς προβλέπει την κατάργηση των τελευταίων νόμιμων μονοπωλίων και συνιστά μια μοναδική ευκαιρία για τον ταχυδρομικό τομέα και ολόκληρη την οικονομία. Ο αναδυόμενος ανταγωνισμός, καθώς έχει καταστεί ήδη αισθητός στα κράτη μέλη που έχουν ανοίξει πλήρως τις αγορές τους, οδηγεί στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας και σε μεγαλύτερο βαθμό προσανατολιζόμενες στον πελάτη.

Εκτός όμως από τον αποκλειστικό τομέα, εξακολουθούν να υπάρχουν και άλλα εμπόδια εισόδου στην αγορά (νομικά ή στρατηγικά). Προκειμένου να καταστεί πραγματικότητα το όραμα για μια εσωτερική αγορά βιώσιμων και αποτελεσματικών ταχυδρομικών υπηρεσιών, είναι αναγκαία η αποτελεσματική αντιμετώπιση και η άρση αυτών των εμποδίων. Αυτή είναι η κοινή ευθύνη της Επιτροπής και των κρατών μελών, καθώς και των ενδιαφερόμενων φορέων. Σε όλα τα κράτη μέλη πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή ένα σύστημα αποτελεσματικής ρύθμισης και η εθνική νομοθεσία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες δεν πρέπει να αποτελεί εμπόδιο στην ανάπτυξη ανταγωνισμού και την εκδήλωση του θετικού αντίκτυπου του στις ανάγκες των πελατών.

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το 2003 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση στο Συμβούλιο για την άρση της εξαίρεσης των ταχυδρομικών υπηρεσιών από τον ΦΠΑ και την εξασφάλιση φορολόγησης όλων των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Το Συμβούλιο, ωστόσο, δεν έχει κατορθώσει ακόμη να συμφωνήσει επί αυτής της πρότασης, η οποία δεν έχει συζητηθεί ξανά από το 2004. Η έγκριση της εν λόγω πρότασης καθίσταται πλέον ακόμη πιο πιεστική, καθώς η τρίτη ταχυδρομική οδηγία καθορίζει οριστική ημερομηνία για την πλήρη ελευθέρωση των εθνικών ταχυδρομικών αγορών. Ενδεχομένως θα ήταν ενδιαφέρον να προστεθεί ότι εκκρεμεί επί του παρόντος παραπομπή για προδικαστική απόφαση σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης των ταχυδρομικών υπηρεσιών από τον ΦΠΑ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (υπόθεση C-357/07).

Έχει διαπιστωθεί ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη του στόχου της υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς και στη δημιουργία περιβάλλοντος στο οποίο να δραστηριοποιούνται πολλοί φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Οι κύριες προκλήσεις τις οποίες έχουν να αντιμετωπίσουν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα είναι, μεταξύ άλλων, η ρύθμιση της διαλειτουργικότητας σε μια αγορά όπου δραστηριοποιούνται πολλοί φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, η ανάληψη δράσης ενάντια σε στρατηγικά εμπόδια τα οποία τίθενται στην είσοδο στην αγορά και η διασφάλιση ότι τα τιμολόγια διαμορφώνονται σε μεγαλύτερο βαθμό αναλόγως του κόστους. Προκειμένου οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές να φέρουν εις πέρας με επιτυχία τα καθήκοντά τους, η εμπειρογνομοσύνη και η στελέχωση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών θα πρέπει να αυξηθούν στα περισσότερα κράτη μέλη. Στο στοιχείο αυτό έχει δοθεί έμφαση και στην οδηγία 2008/6/EK.

Ο στόχος του ταχυδρομικού τομέα για τα ερχόμενα έτη είναι σαφέστατος. Δεν μπορεί να βασιστεί αποκλειστικά στη διαδικασία μεταφοράς της τρίτης ταχυδρομικής οδηγίας. Η παρακολούθηση της αγοράς και η κριτική εκτίμηση της εφαρμογής της ισχύουσας ταχυδρομικής οδηγίας έχουν κεντρική σημασία. Τα κράτη μέλη, ιδίως οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές τους, πρέπει να συγκεντρώσουν όλη τους την προσοχή στην αποτελεσματική μεταφορά της τρίτης ταχυδρομικής οδηγίας, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την αποτελεσματική ρύθμιση βάσει της ισχύουσας ταχυδρομικής οδηγίας. Η φάση η οποία ακολουθεί – όσον αφορά τη μετάβαση από διάφορα νομικά καθεστώτα σε ένα μόνο καθεστώς – είναι ζωτικής σημασίας.

Βάσει των δεσμεύσεων που της επιβάλλει ο κοινοτικός νομοθέτης και των υποχρεώσεων της, η Επιτροπή θα συμμετάσχει ενεργά στις διαδικασίες αυτές, δίνοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεσπίσουν τις βέλτιστες ρυθμιστικές πρακτικές, και ταυτόχρονα θα συνεχίσει να παρακολουθεί με ενεργό και διαφανή τρόπο την αγορά, προκειμένου να διασφαλίσει τους στόχους της ταχυδρομικής μεταρρύθμισης της ΕΕ.