

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων»

[COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Εισηγητής: ο κ. **Raymond HENCKS**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 9.6.2016 Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 21.6.2016
Νομική βάση	Άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης [COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	4.10.2016
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	19.10.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	520
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας: (υπέρ/κατά/αποχές)	212/0/8

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Διάφορες έρευνες που ανέθεσε η Επιτροπή έδειξαν ότι τα τιμολόγια διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, κυρίως για τους ιδιώτες και τις ΜΜΕ, είναι ενίοτε σχεδόν πενταπλάσια των τιμολογίων για τις αντίστοιχες υπηρεσίες εσωτερικού και ότι οι αποκλίσεις αυτές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από το κόστος εργασίας ή άλλες δαπάνες στη χώρα προορισμού. Για τον λόγο αυτό, οι καταναλωτές και οι ηλεκτρονικοί έμποροι λιανικής δεν μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως τα πλεονεκτήματα της ενιαίας αγοράς.

1.2. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η ανάληψη νέας δράσης από την Επιτροπή είναι πλέον απαραίτητη ώστε να μπορούν επιτέλους να επωφελούνται όλοι οι ηλεκτρονικοί έμποροι λιανικής και οι καταναλωτές, ιδίως οι ιδιώτες και οι ΜΜΕ στις απομακρυσμένες περιοχές, από προσβάσιμες, υψηλής ποιότητας και οικονομικά προσιτές υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων.

1.3. Η Επιτροπή προτίθεται να διορθώσει το ζήτημα των υπερτιμημένων τιμολογίων μέσω του υπό εξέταση κανονισμού, ο οποίος, ωστόσο, ισχύει μόνο για τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας στην παράδοση δεμάτων.

1.4. Η ΕΟΚΕ φοβάται πως —εάν δεν ληφθούν συμπληρωματικά μέτρα— υπάρχει κίνδυνος τα μέτρα που προτείνονται στον εν λόγω κανονισμό —και δη η διαφάνεια των τιμολογίων και των καταληκτικών χρεώσεων, η δημοσίευση μιας προσφοράς αναφοράς, καθώς και η αξιολόγηση της οικονομικής προσιτότητας των τιμολογίων, των οποίων η αναγκαιότητα δεν αμφισβητείται— να είναι ανεπαρκή και να μην ωθήσουν καθόλου τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων να εφαρμόζουν εύλογα τιμολόγια.

1.5. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η Επιτροπή αναβάλλει τη λήψη πιο περιοριστικών μέτρων μέχρι το τέλος του 2018, ενόσω περιμένει να δει εάν θα έχει βελτιωθεί η κατάσταση μέχρι τότε. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν παρέχει καμία ένδειξη σχετικά με τις μελλοντικές της προθέσεις σε περίπτωση που δεν θα επιτευχθεί η προσδοκώμενη βελτίωση.

1.6. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να απευθύνει προς όλες τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων τουλάχιστον μια τελευταία έκκληση —όπως έπραξε με την τιμή περιαγωγής στην κινητή τηλεφωνία— για μείωση των τιμολογίων τους, και να αναγγείλει από τώρα πως, εάν δεν συμβεί αυτό, θα παρέμβει με κανονιστικά και με επιβολή ανώτατων τιμών στα τιμολόγια.

1.7. Όσον αφορά την αξιολόγηση των προσιτών τιμών, η ΕΟΚΕ έχει ζητήσει εδώ και χρόνια να αποσαφηνιστεί η έννοια της οικονομικής προσιτότητας των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και να θεσπιστούν νομοθετικά μέτρα που να υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να ορίσουν δείκτες για τον προσδιορισμό της εν λόγω οικονομικής προσιτότητας. Εκτιμά, συνεπώς, ότι οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού αποτελούν ένα πρώτο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, δεδομένου ότι θα ληφθούν, ενδεχομένως, κατάλληλα μέτρα μετά την εν λόγω αξιολόγηση.

2. Οι υπηρεσίες παράδοσης στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εμπορίου

2.1. Η φυσική παράδοση των εμπορευμάτων που παραγγέλλονται μέσω του διαδικτύου είναι ένα από τα βασικά στοιχεία για την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου. Στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ηλεκτρονικό εμπόριο αναπτύσσεται πολύ πιο αργά σε διακρατικό επίπεδο από ό,τι σε εθνικό. Έτσι, το 2014, και σε πολύ διαφορετικό βαθμό σύμφωνα με τα κράτη μέλη, μόλις 15 % των καταναλωτών προέβη σε ηλεκτρονικές αγορές σε άλλα κράτη μέλη, έναντι 44 % στη χώρα τους.

2.2. Τα τιμολόγια, όπως και η ποιότητα και οι διαδικασίες φυσικής παράδοσης των προϊόντων που παραγγέλλονται μέσω του διαδικτύου, καθώς και οι όροι πιθανής επιστροφής των δεμάτων συνιστούν, μεταξύ άλλων, παράγοντες που επηρεάζουν την απόφαση ενός καταναλωτή να υποβάλει μια παραγγελία ηλεκτρονικά. Η ικανοποίηση ενός ηλεκτρονικού αγοραστή εξαρτάται, λοιπόν, εν μέρει από την εμπειρία παράδοσης. Η πρόσβαση σε οικονομικά προσιτές και αποτελεσματικές λύσεις παράδοσης είναι ιδιαίτερος σημαντικός για τις ΜΜΕ, τις πολύ μικρές επιχειρήσεις και τους ιδιότες καταναλωτές που βρίσκονται σε απομονωμένες ή περιφερειακές περιοχές.

2.3. Η παράδοση δεμάτων βάρους έως και 31,5 κιλών αποτελεί, σε πολλά κράτη μέλη, υπηρεσία που εξαπλώνεται ραγδαία. Πολλοί φορείς εκμετάλλευσης έχουν αναπτύξει λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα στις προσδοκίες των πελατών τους, κυρίως χάρη σε μια σειρά επικουρικών υπηρεσιών όπως: συνήθης ή ετεροχρονισμένη αποστολή, ταχυμεταφορά ή αυθημερόν παράδοση, παρακολούθηση αποστολών, αποστολή με απόδειξη παράδοσης, επιλογή τόπου παράδοσης, παραλαβή σε κατάσταση, αυτόματο μηχάνημα αποστολής δεμάτων, συστημένη αποστολή, αποστολή με δηλωμένη αξία κ.λπ., ενώ οι ταχυδρομικές αποστολές κάτω των 2 κιλών, που εκτιμώνται στο 80 % των αποστολών που παράγει το ηλεκτρονικό εμπόριο, θεωρούνται συχνά μικροδέματα και συγκαταλέγονται στην αποστολή με επιστολικό ταχυδρομείο.

2.4. Η παράδοση δεμάτων βάρους έως 10 κιλών, που μπορεί να φτάσει έως τα 20 κιλά, καλύπτεται από υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε να υπάρχει, σε κάθε σημείο της επικράτειας και σε οικονομικά προσιτές τιμές για όλους τους χρήστες, μια υπηρεσία εθνικής και διασυνοριακής βάσης.

2.5. Η ηλεκτρονική αγορά παρουσιάζει μεγάλες αποκλίσεις. Συχνά κυριαρχούν μερικοί μεγάλοι ηλεκτρονικοί έμποροι λιανικής που παράγουν καθημερινά πολύ μεγάλο αριθμό δεμάτων και οι οποίοι, λόγω του γεγονότος αυτού, είναι σε θέση να διαπραγματεύονται τα τιμολόγια και τους όρους αποστολής με τους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, οι οποίοι δέχονται πιέσεις για να υποκύψουν σε εξαιρετικά πλεονεκτικά για τους εμπόρους τιμολόγια κατόπιν συμφωνίας και σε ειδικούς όρους αποστολής. Πολλές φορές, οι εν λόγω ηλεκτρονικοί έμποροι λιανικής αναλαμβάνουν τα έξοδα παράδοσης δεμάτων, ακόμη και σε διασυνοριακό επίπεδο. Μόνο ορισμένοι μεγάλοι διανομείς δεμάτων μπορούν να ανταγωνιστούν σε αυτήν τη «συννευμένη» αγορά, τόσο εθνική όσο και διασυνοριακή, ενώ για τη δεύτερη απαιτείται, συν τοις άλλοις, πρόσβαση σε διεθνές δίκτυο διανομής.

2.6. Εντούτοις, οι ευκαιρίες αυτές δεν υφίστανται επί του παρόντος ούτε για τις διασυνοριακές ηλεκτρονικές αγορές μικρότερου όγκου ή για τις ευκαιριακές αγορές ούτε για τους μεμονωμένους αποστολείς, συμπεριλαμβανομένων πολλών ΜΜΕ· οι υπηρεσίες παράδοσης δεν επωφελούνται από συμφωνημένα τιμολόγια και δεν έχουν πρόσβαση σε διεθνές δίκτυο διανομής παρά μόνο σε υψηλές τιμές σε σημείο που, εντέλει, ο τελικός καταναλωτής καλείται συχνά να πληρώσει υπερτιμημένες χρεώσεις παράδοσης. Στις περιπτώσεις αυτές, τα τιμολόγια διασυνοριακής παράδοσης είναι ενδεχομένως τριπλάσια έως πενταπλάσια των χρεώσεων για τις αντίστοιχες υπηρεσίες εσωτερικού⁽¹⁾ και οι αποκλίσεις αυτές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από το κόστος εργασίας ή άλλες δαπάνες στη χώρα προορισμού. Παραδείγματα υπερτιμολογήσεων και σημαντικών αποκλίσεων στις αμφίδρομες σχέσεις μεταξύ διαφορετικών κρατών μελών καταγράφονται στην ανάλυση αντίκτυπου [SWD(2016) 166 final] της Επιτροπής.

2.7. Η Επιτροπή ανησυχεί εδώ και πολλά χρόνια για το πρόβλημα αυτό και έχει εκδώσει διάφορες ανακοινώσεις επί του θέματος:

— COM(2011) 942 final: Ένα συνεκτικό πλαίσιο για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην ενιαία ψηφιακή αγορά ηλεκτρονικού εμπορίου και διαδικτυακών υπηρεσιών.

— COM(2012) 698 final: Πράσινη βίβλος — Μια ολοκληρωμένη αγορά παράδοσης δεμάτων για την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου στην ΕΕ.

⁽¹⁾ Copenhagen Economics, «E-commerce and delivery»· μια ολοκληρωμένη αγορά παράδοσης δεμάτων για την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου στην ΕΕ [COM(2012) 698 final].

- COM(2013) 886 final: Χάρτης πορείας για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς παράδοσης δεμάτων. Οικοδόμηση εμπιστοσύνης στις υπηρεσίες παράδοσης και ενθάρρυνση των διαδικτυακών πωλήσεων.
- COM(2015) 192 final: Στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά της Ευρώπης.

2.8. Προτίθεται να αναπτύξει λύσεις που να ανταποκρίνονται καλύτερα στις προσδοκίες των καταναλωτών.

2.9. Δεδομένου ότι οι προσπάθειες αυτές είχαν μερικά μόνο αποτελέσματα, η Επιτροπή είναι αναγκασμένη να εκδώσει τον υπό εξέταση κανονισμό με συνοδευτικό έγγραφο [SWD(2016) 167 final], ένα παράρτημα [COM(2016) 285 final], και μια μεγάλη μελέτη επιπτώσεων έκτασης 289 σελίδων [SWD(2016) 166 final].

3. Κύρια σημεία της πρότασης κανονισμού

3.1. Η βελτίωση των υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων είναι ένα από τα μέτρα που προβλέπονται στη «Στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά της Ευρώπης» και αποσκοπούν στην προώθηση της πρόσβασης των καταναλωτών και των επιχειρήσεων σε ψηφιακά αγαθά και υπηρεσίες σε ολόκληρη την Ένωση.

3.2. Τα προτεινόμενα μέτρα περιλαμβάνουν:

- τη βελτίωση της λειτουργίας των αγορών, αφενός, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα και τη συνέπεια της κανονιστικής εποπτείας της αγοράς παράδοσης δεμάτων και, αφετέρου, την προώθηση του ανταγωνισμού στον τομέα των υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων,
- την αύξηση της διαφάνειας των τιμολογίων και των καταληκτικών χρεώσεων με σκοπό, αφενός, τη μείωση των αδικαιολόγητων διαφορών τιμολόγησης και, αφετέρου, τη μείωση του αντιτίμου που καταβάλλουν οι ιδιώτες και οι μικρές επιχειρήσεις, ιδίως σε απομακρυσμένες περιοχές,
- την αξιολόγηση, από την εθνική κανονιστική αρχή, της οικονομικής προσιτότητας των τιμολογίων παράδοσης,
- τη διαφανή και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στις υπηρεσίες και στις απαραίτητες υποδομές για την παροχή υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1. Καθότι οι διάφορες πρωτοβουλίες της Επιτροπής, μεταξύ άλλων η πράσινη βίβλος του 2012 με τίτλο «Μια ολοκληρωμένη αγορά παράδοσης δεμάτων για την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου στην ΕΕ» και ο χάρτης πορείας του 2013 «για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς παράδοσης δεμάτων. Οικοδόμηση εμπιστοσύνης στις υπηρεσίες παράδοσης και ενθάρρυνση των διαδικτυακών πωλήσεων»⁽²⁾ δεν απέδωσαν παρά ελάχιστους καρπούς όσον αφορά τους διασυνοριακούς δασμούς, η ανάληψη νέας δράσης από την Επιτροπή είναι πλέον απαραίτητη ώστε να μπορούν επιτέλους να επωφελούνται όλοι οι ηλεκτρονικοί έμποροι λιανικής και οι καταναλωτές, ιδίως οι ιδιώτες και οι ΜΜΕ στις απομακρυσμένες περιοχές, από προσβάσιμες, υψηλής ποιότητας και οικονομικά προσιτές υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων.

4.2. Σύμφωνα με τη μελέτη του Πανεπιστημίου Saint-Louis των Βρυξελλών, οι δημοσιευμένες τιμές παράδοσης δεμάτων, που ισχύουν για ιδιώτες και μικρές επιχειρήσεις είναι σχεδόν πενταπλάσιες των τιμών για τις αντίστοιχες υπηρεσίες εσωτερικού, ενώ η μελέτη της Copenhagen Economics συνήγαγε ότι οι τιμές των υπόλοιπων φορέων εκμετάλλευσης είναι τριπλάσιες έως πενταπλάσιες των εθνικών τιμολογίων, χωρίς να μπορούν να δικαιολογηθούν αυτές οι διαφορές από το κόστος εργασίας ή άλλες δαπάνες στη χώρα προορισμού.

4.3. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει, συνεπώς, ότι οι τιμές που χρεώνονται οι ιδιώτες και οι μικρές επιχειρήσεις είναι υπερτιμημένες ανεξαρτήτως της υπηρεσίας παράδοσης δεμάτων. Η Επιτροπή προτίθεται να διορθώσει το πρόβλημα αυτό, αναθέτοντας στην εθνική κανονιστική αρχή να αξιολογήσει την οικονομική προσιτότητα των τιμολογίων διασυνοριακής παράδοσης.

4.4. Η ΕΟΚΕ εγκρίνει το ότι η Επιτροπή προέβη στην κατάρτιση κανονισμού για να μην χαθεί επιπλέον χρόνος. Φοβάται, ωστόσο, ότι τα μέτρα που προτείνονται στον εν λόγω κανονισμό δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικά, αφού περιορίζονται μόνο στη διαφάνεια των τιμολογίων και των καταληκτικών χρεώσεων, τη δημοσίευση μιας προσφοράς αναφοράς, καθώς και στην αξιολόγηση της οικονομικής προσιτότητας των τιμολογίων, των οποίων η αναγκαιότητα δεν αμφισβητείται, οπότε υπάρχει κίνδυνος, εάν δεν ληφθούν συμπληρωματικά μέτρα, να μην ωθήσουν καθόλου τους παρόχους υπηρεσιών παράδοσης να εφαρμόζουν εύλογα τιμολόγια.

⁽²⁾ ΕΕ C 451 της 16.12. 2014, σ. 51.

4.5. Η ΕΟΚΕ διαφωνεί με την απόφαση της Επιτροπής να αναβάλει τη λήψη πιο πιθανών περιοριστικών μέτρων μέχρι το τέλος του 2018 εν αναμονή μιας έκθεσης αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή του υπό εξέταση κανονισμού. Στην έκθεση αυτή, η Επιτροπή προτίθεται να αξιολογήσει κατά πόσον έχει βελτιωθεί η οικονομική προστιτότητα των υπηρεσιών διασυνοριακής παράδοσης και εάν η διασυνοριακή πρόσβαση χονδρικής παρέχεται με διαφανή και χωρίς διακρίσεις τρόπο από τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας που παρέχουν υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν παρέχει καμία ένδειξη σχετικά με τις μελλοντικές της προθέσεις σε περίπτωση που δεν επιτευχθεί η ανωτέρω βελτίωση και η χωρίς διακρίσεις πρόσβαση.

4.6. Η ΕΟΚΕ κρίνει προτιμότερο να απευθύνει η Επιτροπή προς όλες τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων τουλάχιστον μια τελευταία έκκληση, όπως έπραξε με την τιμή περιαγωγής στην κινητή τηλεφωνία, για μείωση των τιμών τους, και να αναγγείλει από τώρα πως, εάν δεν συμβεί αυτό, θα παρέμβει κανονιστικά και με την επιβολή ανώτατων ορίων στα τιμολόγια.

4.7. Επιπλέον, οι προτάσεις του κανονισμού σχετικά με τη διαφάνεια των τιμολογίων και των καταληκτικών χρεώσεων, τη δημοσίευση μιας προσφοράς αναφοράς, την αξιολόγηση της οικονομικής προστιτότητας των τιμολογίων και τη διαφανή και χωρίς διακρίσεις διασυνοριακή πρόσβαση ισχύουν μόνο για τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας που παρέχουν υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων.

4.8. Ωστόσο, σε ολόκληρη την αγορά παράδοσης δεμάτων, το μερίδιο των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας κυμαίνεται μεταξύ 10 % (Βουλγαρία, Ισπανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία) και 25 % (Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γαλλία, Εσθονία), ενώ μόνο ένα μικρό ποσοστό (από 5 έως 10 %) των εν λόγω δεμάτων καλύπτεται από τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας. Αυτό σημαίνει πως ο υπό εξέταση κανονισμός αφορά μόνο ένα περιορισμένο κομμάτι της αγοράς, το οποίο ωστόσο είναι καθοριστικής σημασίας για τους καταναλωτές και τις ΜΜΕ στις απομακρυσμένες περιοχές που δε διαθέτουν άλλες εναλλακτικές λύσεις.

4.9. Όσον αφορά την αξιολόγηση των προστιτών τιμών, η ΕΟΚΕ έχει ζητήσει εδώ και χρόνια να αποσαφηνιστεί η έννοια της οικονομικής προστιτότητας των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και να θεσπιστούν νομοθετικά μέτρα που να υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να ορίσουν δείκτες για τον προσδιορισμό της εν λόγω οικονομικής προστιτότητας⁽³⁾. Εκτιμά, συνεπώς, ότι οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού αποτελούν ένα πρώτο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, δεδομένου ότι θα ληφθούν, ενδεχομένως, κατάλληλα μέτρα μετά την εν λόγω αξιολόγηση.

4.10. Εντούτοις, η προβλεπόμενη από τον υπό εξέταση κανονισμό αξιολόγηση θα περιοριστεί μόνο στα τιμολόγια των κατηγοριών αποστολών που απαριθμούνται στον δημόσιο κατάλογο διασυνοριακών τιμολογίων που προβλέπεται στο παράρτημα του κανονισμού, ήτοι δέματα 0,5, 1, 2 ή 5 κιλών (με ή χωρίς παρακολούθηση και εντοπισμό). Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η εν λόγω αξιολόγηση θα έπρεπε να περιλαμβάνει τα δέματα 10, 15 και 20 κιλών, και υπό το πρίσμα ενός πιθανού μελλοντικού κανονιστικού πλαισίου για τα τιμολόγια διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων.

Βρυξέλλες, 19 Οκτωβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ

⁽³⁾ ΕΕ C 177 της 11.6.2014, σ. 24.