ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (οδηγία 97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ και την οδηγία 2008/6/ΕΚ)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο τομέας των ταχυδρομικών υπηρεσιών της ΕΕ (επιστολικό ταχυδρομείο και δέματα) αποτελεί βασικό μοχλό διευκόλυνσης της οικονομίας και του εμπορίου, στηρίζοντας άλλους τομείς και συμβάλλοντας στην ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα της οικονομίας της ΕΕ. Εταιρείες όλων των μεγεθών χρησιμοποιούν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες για την ανάπτυξη των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων, την παροχή αγαθών και τη λήψη πληρωμών. Όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης βασίζονται στις ταχυδρομικές υπηρεσίες για σκοπούς δημόσιων επικοινωνιών. Οι ευάλωτοι χρήστες και οι πολίτες σε απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές χρειάζονται τις ταχυδρομικές υπηρεσίες για να παραμείνουν συνδεδεμένοι με μια ολοένα και περισσότερο ψηφιοποιημένη οικονομία. Ως εκ τούτου, ο τομέας των ταχυδρομικών υπηρεσιών διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στη διασφάλιση του δικαιώματος επικοινωνίας και στην προώθηση της εδαφικής, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Καθώς πολλοί πολίτες της ΕΕ περιορίστηκαν στα σπίτια τους κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες αποδείχθηκαν πιο σημαντικές από ποτέ. Παρείχαν οικονομικά προσιτές και ποιοτικές ταχυδρομικές υπηρεσίες, παρέδιδαν προϊόντα για ιατρικούς σκοπούς και προσέφεραν στους πολίτες άλλες σχετικές υπηρεσίες, όπως χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες.

Το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τις ταχυδρομικές υπηρεσίες ισχύει εδώ και περισσότερα από 20 έτη. Η οδηγία 97/67/ΕΚ[1] (στο εξής: οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες) άρχισε να ισχύει το 1997. Στόχος της ήταν να εξασφαλίσει την εναρμόνιση των εθνικών υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας, εισάγοντας παράλληλα και σταδιακά τον ανταγωνισμό στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ιδίως σε σχέση με τις υπηρεσίες επιστολικού ταχυδρομείου που παραδοσιακά παρέχονταν από εθνικούς κατεστημένους ταχυδρομικούς φορείς. Η εν λόγω οδηγία τροποποιήθηκε το 2002, προκειμένου να προβλεφθεί περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς, και ξανά το 2008 για να ολοκληρωθεί το πλήρες άνοιγμα της αγοράς. Με εξαίρεση τις δύο αυτές τροποποιήσεις και τον κανονισμό για τη διασυνοριακή παράδοση δεμάτων[2], που εκδόθηκε το 2018 για την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας και κανονιστικής εποπτείας όσον αφορά τις υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων, το πλαίσιο ταχυδρομικών υπηρεσιών σε επίπεδο ΕΕ έχει παραμείνει το ίδιο από το 1997. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου οι αγορές ταχυδρομικών υπηρεσιών υπέστησαν σημαντική αλλαγή η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην τεχνολογική καινοτομία, την ψηφιοποίηση και το ηλεκτρονικό εμπόριο. Το επιστολικό ταχυδρομείο αντικαθίσταται όλο και περισσότερο από την ηλεκτρονική επικοινωνία, ιδίως στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επιπλέον, πολλοί παραδοσιακοί αποστολείς μεγάλων ποσοτήτων (π.χ. τράπεζες, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας) στράφηκαν σε λύσεις ηλεκτρονικής επικοινωνίας μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση. Παράλληλα, το ηλεκτρονικό εμπόριο οδήγησε σε σημαντική αύξηση

[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, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ και την οδηγία 2008/6/ΕΚ (ΕΕ L 15 της 21.1.1998, σ. 14).

[2] Κανονισμός (ΕΕ) 2018/644 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Απριλίου 2018, σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων (ΕΕ L 112 της 2.5.2018, σ. 19).

των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων. Ο μετασχηματισμός αυτός, ο οποίος κατέστη ολοένα και πιο εμφανής κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, έχει επηρεάσει τόσο τη ζήτηση όσο και την προσφορά σε όλα τα κράτη μέλη, αν και σε διαφορετικό βαθμό.

Λόγω των θεμελιωδών αλλαγών στο πλαίσιο της αγοράς, η Επιτροπή διενήργησε εκ των υστέρων αξιολόγηση ώστε να εκτιμήσει αν η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες έχει επιτύχει τους στόχους της, αν εξακολουθεί να είναι κατάλληλη για τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν ανταποκρίνεται στις τρέχουσες και τις μελλοντικές ανάγκες των χρηστών και των φορέων εκμετάλλευσης ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Η παρούσα έκθεση, η οποία εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 23 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, παρουσιάζει τα κύρια πορίσματα της αξιολόγησης. Βασίζεται σε πληροφορίες από το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (στο εξής: έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής)[3], το οποίο πρέπει να διαβαστεί σε συνδυασμό με την παρούσα έκθεση, καθώς και σε πληροφορίες από την ανοικτή δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση της οδηγίας.

Το βασικό συμπέρασμα της έκθεσης είναι ότι η διατήρηση κάποιας μορφής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας για όλους τους πολίτες της ΕΕ είναι δικαιολογημένη, αν και με το κατάλληλο επίπεδο ευελιξίας για τα κράτη μέλη όσον αφορά τον σχεδιασμό των ταχυδρομικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Παράλληλα, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία[4], στο πλαίσιο της αξιολόγησης προσδιορίστηκαν ζητήματα που δεν αντικατοπτρίζονται επαρκώς στην ισχύουσα οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες ή για τα οποία η οδηγία δεν έχει αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα: i) τα οφέλη των καθολικών ταχυδρομικών υπηρεσιών για την κοινωνία μειώνονται, ενώ η παροχή καθολικής υπηρεσίας γίνεται όλο και πιο δαπανηρή· ii) η διαμόρφωση εσωτερικής αγοράς και η τόνωση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου δεν έχουν επιτευχθεί στο προβλεπόμενο εύρος· και iii) τα πρότυπα δεν χρησιμοποιούνται επαρκώς· τα ανωτέρω μειώνουν την ασφάλεια δικαίου και μπορεί να οδηγήσουν σε προβλήματα διαλειτουργικότητας. Επιπλέον, ενώ η κανονιστική παρέμβαση εστίαζε παραδοσιακά στις υπηρεσίες επιστολικού ταχυδρομείου, η ψηφιοποίηση της κοινωνίας και η ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου θέτουν τις υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων όλο και

[3] Βλ. το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής *Evaluation of Directive 97/67/EC on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service amended by Directives 2002/39/EC and 2008/6/EC* (Αξιολόγηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 2002/39/ΕΚ και 2008/6/ΕΚ).

[4] Οι διαβουλεύσεις της Επιτροπής και άλλες έρευνες βασίστηκαν σε περιορισμένο αριθμό απαντήσεων. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τη δημόσια διαβούλευση. Ως εκ τούτου, το επίπεδο ποσοτικοποίησης στην ανάλυση περιορίζεται από τη διαθεσιμότητα σχετικών δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό επηρεάζει ιδίως το τμήμα για την αποτελεσματικότητα και τον καθορισμό αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των εξελίξεων της αγοράς και της οδηγίας. Επηρεάζει επίσης την αξιοπιστία ορισμένων από τα συμπεράσματα που συνάγονται στην ανάλυση, ιδίως όσον αφορά τις ανάγκες και την ικανοποίηση των χρηστών, για τις οποίες τα στοιχεία βασίζονται κυρίως σε εθνικές έρευνες, αλλά ορισμένες φορές παραμένουν αδύναμα σε επίπεδο ΕΕ.

περισσότερο στο επίκεντρο της προσοχής των φορέων της αγοράς και των φορέων χάραξης πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, οι μεγάλες διαφορές τιμών μεταξύ των τιμολογίων για τις εγχώριες και τις διασυνοριακές παραδόσεις δεμάτων χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, καθώς ενδέχεται να υπονομεύσουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την υιοθέτηση του διασυνοριακού ηλεκτρονικού εμπορίου.

II. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ: ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΠΟΥ ΟΦΕΙΛΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

Η ψηφιοποίηση και οι τεχνολογικές εξελίξεις έχουν μεταβάλει τις ανάγκες των καταναλωτών και των επιχειρήσεων, οδηγώντας στη δημιουργία νέων προϊόντων, υπηρεσιών και επιχειρηματικών μοντέλων. Ο ταχυδρομικός τομέας δεν αποτελεί εξαίρεση. Μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 σημειώθηκε απότομη μείωση του επιστολικού ταχυδρομείου, δεδομένου ότι η υποκατάσταση των παραδοσιακών ταχυδρομικών υπηρεσιών από ηλεκτρονικά μέσα επιταχύνεται καθώς οι κυβερνήσεις, οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές υιοθετούν όλο και περισσότερο ηλεκτρονικές διαδικασίες σε πολλούς τομείς. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, πέντε σημαντικοί φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας [5] της ΕΕ ανέφεραν μείωση του όγκου επιστολικού ταχυδρομείου, η οποία κυμαίνεται από -10 % στις Κάτω Χώρες έως -18 % στη Γαλλία.

Αντίθετα, η αύξηση των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων επιταχύνθηκε λόγω της σημαντικής αύξησης του ηλεκτρονικού εμπορίου. Πριν από την πανδημία COVID-19 προβλεπόταν ότι οι παγκόσμιες διαδικτυακές πωλήσεις σχεδόν θα διπλασιάζονταν μεταξύ του 2019 και του 2024· οι τρέχουσες τάσεις υποδεικνύουν ότι η πανδημία θα οδηγήσει σε επιτάχυνση αυτού του χρονοδιαγράμματος. Το 2020 η αύξηση του όγκου των δεμάτων που παραδόθηκαν από φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας κυμάνθηκε από 14 % στη Δανία και τη Σουηδία έως 42 % στην Ιταλία και 49 % στο Βέλγιο. Σημαντικοί παγκόσμιοι φορείς παροχής υπηρεσιών ταχυμεταφορών κατέγραψαν αύξηση του όγκου των δεμάτων έως και 23 %.

Οι δύο έντονα αντικρουόμενες τάσεις όσον αφορά το επιστολικό ταχυδρομείο και τα δέματα είναι πιθανό να συνεχιστούν και να ενταθούν τα προσεχή έτη. Σε τέτοια περίπτωση, σε σύγκριση με το 2016, το τμήμα επιστολικού ταχυδρομείου της ΕΕ θα κατέληγε να απολέσει πάνω από 12 % σε έσοδα και 32 % σε όγκο έως το 2025. Τα έσοδα στο τμήμα δεμάτων της ΕΕ θα υπερδιπλασιάζονταν[6].

Επειδή το επιχειρηματικό μοντέλο των ταχυδρομικών υπηρεσιών βασίζεται σε οικονομίες κλίμακας, η μείωση του όγκου του επιστολικού ταχυδρομείου (-4,9 % κατά μέσο όρο ετησίως από το 2008) αυξάνει το κόστος παράδοσης ανά μονάδα. Για την αντιστάθμιση της αύξησης του κόστους, πολλοί ταχυδρομικοί φορείς εκμετάλλευσης σε ολόκληρη την ΕΕ μεριμνούν για τον

[5] Βέλγιο, Δανία, Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Σουηδία. Η PostNord δραστηριοποιείται στη Δανία και τη Σουηδία.

[6] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής *Evaluation of Directive 97/67/EC* (Αξιολόγηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ), σ. 15.

καινοτόμο χαρακτήρα των επιχειρηματικών τους μοντέλων. Οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας με τα υφιστάμενα δίκτυά τους και τη δομή υψηλού πάγιου κόστους έχουν αναζητήσει τρόπους για την αύξηση της αποδοτικότητας, τη βελτίωση των λύσεων με γνώμονα τον πελάτη, τη διαφοροποίηση των υπηρεσιών τους και την εξεύρεση νέων αγορών όπου μπορούν να αναπτυχθούν. Η άνοδος του ηλεκτρονικού εμπορίου τούς έδωσε τη δυνατότητα να αναπτυχθούν στη διανομή δεμάτων και πολλοί φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας ανταγωνίζονται πλέον έντονα άλλους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων. Ωστόσο, με ελάχιστες μόνο εξαιρέσεις[7], το μερίδιο αγοράς των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας στο τμήμα των δεμάτων παραμένει σχετικά μικρό σε σύγκριση με το επιστολικό ταχυδρομείο, όπου πάντοτε κατείχαν (και εξακολουθούν να κατέχουν) πολύ σημαντικά μερίδια αγοράς ή παραμένουν ο μόνος σχετικός φορέας εκμετάλλευσης στην αγορά.

Η κερδοφορία των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας διατηρήθηκε με τη μείωση του κόστους (κυρίως εργασίας), την αύξηση της παραγωγικότητας μέσω της τεχνολογικής καινοτομίας (για παράδειγμα αυτοματοποιημένα συστήματα διαλογής), την προσφορά περισσότερων βασικών προϊόντων και υπηρεσιών και/ή την αύξηση των τιμών. Οι τιμές για το εγχώριο επιστολικό ταχυδρομείο στο πλαίσιο της καθολικής υπηρεσίας αυξάνονται σταθερά σε ονομαστικούς όρους από το 2008. Η τιμή του συνηθέστερα χρησιμοποιούμενου επιστολικού προϊόντος —εγχώρια επιστολής ενός μόνο τεμαχίου βάρους 20 γραμμαρίων— αυξήθηκε κατά 7 % ετησίως σε ονομαστικούς όρους. Για τις παραδόσεις δεμάτων που εμπίπτουν στην καθολική υπηρεσία, σημειώθηκε μέτρια αύξηση των τιμών κατά την ίδια περίοδο, παρά την αύξηση των όγκων. Μεταξύ του 2014 και του 2019 οι εγχώριες τιμές για ένα απλό δέμα 2 κιλών αυξήθηκαν κατά μέσο όρο κατά 1 % ετησίως, ενώ η ονομαστική τιμή του φθηνότερου και του ακριβότερου διασυνοριακού προορισμού αυξήθηκε κατά 2,6 % και 0,3 % αντίστοιχα.

Ο τομέας είναι ένας από τους μεγαλύτερους εγχώριους εργοδότες και πρόσφερε στους πολίτες σε ολόκληρη την ΕΕ περίπου 1,5 εκατομμύριο θέσεις εργασίας το 2018[8]. Τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα σημειώθηκε αύξηση της πιο ευέλικτης απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής ανάθεσης, η οποία χρησιμοποιείται πλέον από την πλειονότητα των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας.

Μολονότι είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η άμεση αιτιώδης σχέση μεταξύ των εξελίξεων της αγοράς και της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, είναι σημαντικό να κατανοηθεί το πλαίσιο εντός του οποίου εφαρμόζεται το κανονιστικό πλαίσιο και να εξεταστούν τα παρακάτω πορίσματα της αξιολόγησης της Επιτροπής από τη σκοπιά των μεταβαλλόμενων αναγκών των χρηστών.

[7] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής *Evaluation of Directive 97/67/EC* (Αξιολόγηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ), σ. 15 και 134.

[8] Eurostat (2021), ετήσιες λεπτομερείς στατιστικές επιχειρήσεων για τις υπηρεσίες, όπως αναφέρονται στο *Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 97/67/EC* (Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την αξιολόγηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ), σ. 1.

III. ΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ ΚΑΙ ΤΟ ΠΑΡΟΝ: ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες επιδιώκει τρεις κύριους στόχους: 1) εξασφάλιση της παροχής οικονομικά προσιτής και υψηλής ποιότητας καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας σε όλους τους χρήστες· 2) δημιουργία μιας εύρυθμα λειτουργούσας και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών· και 3) θέσπιση εναρμονισμένων αρχών για τη ρύθμιση των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Τα πορίσματα της αξιολόγησης ομαδοποιούνται υπό τον τίτλο κάθε στόχου.

1. Πορίσματα σχετικά με την παροχή οικονομικά προσιτής και υψηλής ποιότητας καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας σε όλους τους χρήστες

Παρότι το πλαίσιο της αγοράς έχει αλλάξει, η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες έχει γενικά επιτύχει να διασφαλίσει ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ μπορούν να επωφεληθούν από βασικές ταχυδρομικές υπηρεσίες. Είναι σαφές ότι η υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας προστατεύει ένα θεμελιώδες μέσο επικοινωνίας και οικονομικής συμμετοχής σε ολόκληρη την ΕΕ. Σημαντικό μέρος του πληθυσμού σε ολόκληρη την ΕΕ, ιδίως όσοι ζουν σε απομακρυσμένες ή αγροτικές περιοχές, εξακολουθεί να βασίζεται στις καθολικές ταχυδρομικές υπηρεσίες για να παραμείνει συνδεδεμένο και είναι πιθανό να συνεχίσει να το πράττει για τα επόμενα πέντε έως δέκα έτη. Πολλές επιχειρήσεις και κυβερνητικοί φορείς εξακολουθούν να χρησιμοποιούν το επιστολικό ταχυδρομείο για σκοπούς επικοινωνίας. Επιπλέον, καθώς η διείσδυση του διαδικτύου δεν είναι ακόμη πλήρης ούτε ομοιόμορφη σε ολόκληρη την ΕΕ, ορισμένοι πολίτες εξακολουθούν να εξαρτώνται εξ ολοκλήρου από το επιστολικό ταχυδρομείο. Τα μέτρα φυσικής αποστασιοποίησης και περιορισμού κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 κατέδειξαν τον ζωτικό ρόλο των ταχυδρομικών υπηρεσιών, χάρη στις οποίες επιστολές και τα δέματα έφθασαν σε σπίτια και επιχειρήσεις σε ολόκληρη τη χώρα.

Ως εκ τούτου, εξακολουθεί να δικαιολογείται η διατήρηση ενός ελάχιστου επιπέδου οικονομικά προσιτής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας για το επιστολικό ταχυδρομείο. Ωστόσο, ορισμένα τμήματα της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι λιγότερο κατάλληλα προσαρμοσμένα για την αντιμετώπιση αλλαγών που σχετίζονται με το πλαίσιο της αγοράς και τις ανάγκες των χρηστών, πράγμα που σημαίνει ότι ορισμένες δαπάνες που σχετίζονται με την παροχή καθολικής υπηρεσίας αυξάνονται, ενώ τα ευρύτερα οφέλη για την κοινωνία μειώνονται, και μπορεί να δικαιολογούνται προσαρμογές. Η πλειονότητα όσων απάντησαν στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής υποστηρίζουν επίσης το συμπέρασμα αυτό.

Αντιμέτωπα με το αυξημένο κόστος της παροχής καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη προσάρμοσαν την καθολική υπηρεσία

Οι ανάγκες των χρηστών ταχυδρομικών υπηρεσιών και των επιχειρήσεων έχουν αλλάξει λόγω των εξελίξεων στην αγορά και η μείωση της ζήτησης για επιστολικό ταχυδρομείο έχει αυξήσει το κόστος της παροχής καθολικής υπηρεσίας. Για την αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων και την

εξεύρεση λιγότερο δαπανηρών τρόπων λειτουργίας, 11 κράτη μέλη επικαλέστηκαν παρεκκλίσεις που επιτρέπονται από την οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες προκειμένου να περιορίσουν τα χαρακτηριστικά και το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ελάχιστη συχνότητα παράδοσης ταχυδρομικών αντικειμένων μειώθηκε. Τα κράτη μέλη περιόρισαν επίσης τα σχετικά προϊόντα και υπηρεσίες επιστολικού ταχυδρομείου και δεμάτων που υπόκεινται στην καθολική υπηρεσία. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι πολλά κράτη μέλη μείωσαν τις νυχτερινές βάρδιες και καθιέρωσαν τις επίγειες μεταφορές αντί των πτήσεων, πράγμα που με τη σειρά του οδήγησε σε χαμηλότερη ποιότητα υπηρεσιών (μεγαλύτερος χρόνος διαμετακόμισης). Ως εκ τούτου, τα οφέλη από τις απαιτήσεις ποιότητας των υπηρεσιών μειώνονται επίσης. Οι εξελίξεις αυτές υποδεικνύουν ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας όσον αφορά το πεδίο κάλυψης προϊόντων/υπηρεσιών, την πενθήμερη παράδοση και την ποιότητα των υπηρεσιών δεν ευθυγραμμίζονται πλήρως με τις τρέχουσες προσδοκίες και τη ζήτηση της αγοράς και δημιουργούν προκλήσεις για τους καθορισμένους παρόχους. Ως εκ τούτου, στην αξιολόγηση υπογραμμίζεται ότι ενδέχεται να είναι σκόπιμη η επαναξιολόγηση των προϊόντων, των υπηρεσιών και των συναφών χαρακτηριστικών που πρέπει να περιλαμβάνονται στην υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας και του τρόπου με τον οποίο θα πρέπει να ρυθμίζονται. Στο πλαίσιο αυτό θα περιληφθεί επαναξιολόγηση του επιπέδου ευελιξίας που χρειάζονται τα κράτη μέλη για να προσαρμόσουν την εθνική ρύθμιση των καθολικών υπηρεσιών στις εγχώριες συνθήκες.

Η κατάσταση των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων εγείρει ερωτήματα σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων θα πρέπει να αποτελούν μέρος της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας

Η παρουσία πολλαπλών φορέων και επιλογών παράδοσης στην αγορά παράδοσης δεμάτων εγείρει ερωτήματα σχετικά με το αν είναι αναγκαίο να εμπίπτει η παράδοση δεμάτων στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας και σχετικά με το αν οι χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών θα μπορούσαν να εξυπηρετούνται εξίσου στην ίδια (ή χαμηλότερη) τιμή χωρίς να υπάρχει υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας. Πράγματι, για τα δέματα μεταξύ επιχειρήσεων και μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών, η ύπαρξη εναλλακτικών προσφορών διαθέσιμων στους χρήστες σε τιμές ισοδύναμες ή χαμηλότερες από αυτές που προσφέρουν οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας μπορεί να συνηγορεί υπέρ του συμπεράσματος ότι τα εν λόγω δέματα δεν θα πρέπει να αποτελούν μέρος της καθολικής υπηρεσίας. Πράγματι, πολλά κράτη μέλη ήδη εξαιρούν τα δέματα αυτά από το πεδίο εφαρμογής της καθολικής υπηρεσίας. Ωστόσο, αυτό δεν αποκλείει την ανάγκη παρακολούθησης της δυναμικής αυτών των τμημάτων της αγοράς.

Αντιθέτως, στην αξιολόγηση επισημαίνεται ότι για τα δέματα που αποστέλλονται από τους καταναλωτές, σε ορισμένα κράτη μέλη, ή τμήματα κρατών μελών, οι μεμονωμένοι καταναλωτές ενδέχεται να μην έχουν πολλές επιλογές όσον αφορά τους φορείς παράδοσης δεμάτων που παρέχουν υπηρεσίες στην περιοχή τους ή απλώς να μην γνωρίζουν την ποικιλία των διαθέσιμων φορέων. Ως εκ τούτου, βασίζονται στον φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας για την παράδοση δεμάτων. Αυτό μπορεί να αφορά ιδίως ευάλωτους χρήστες σε αγροτικές και απομακρυσμένες περιοχές. Ορισμένοι καταναλωτές βασίζονται επίσης στον φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας

για λόγους ευκολίας, καθώς αυτή είναι η πλέον γνώριμη και, ως εκ τούτου, η ευκολότερη, προσβάσιμη επιλογή που είναι διαθέσιμη για την αποστολή και την επιστροφή αντικειμένων. Για τους εν λόγω καταναλωτές, η αξιολόγηση δείχνει ότι θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η ένταξη τουλάχιστον της αποστολής δεμάτων από τους καταναλωτές στην υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας. Η καθολική υπηρεσία έχει διατηρήσει επίσης σε μεγάλο βαθμό προσιτές τις τιμές (εκτός από περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων για ορισμένες συγκεκριμένες διασυνοριακές παραδόσεις δεμάτων για τις οποίες οι τιμές ήταν αδικαιολόγητα υψηλές[9]), καθώς τα δέματα που εμπίπτουν στην υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας τυγχάνουν απαλλαγής από τον ΦΠΑ και υπόκεινται σε έλεγχο των τιμών σύμφωνα με τους κανόνες τιμολόγησης της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Οι αρχές τιμολόγησης της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες συνέβαλαν στη διατήρηση των τιμών για τις καθολικές υπηρεσίες σε προσιτά επίπεδα, παρά τις αυξήσεις των τιμών. Η έλλειψη διαφάνειας όσον αφορά τη χρήση αυτών των αρχών μπορεί να δημιουργήσει ζητήματα άνισων όρων ανταγωνισμού στις διασυνοριακές συναλλαγές μεταξύ των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας

Οι αρχές τιμολόγησης που κατοχυρώνονται στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν ότι η τιμή για τις καθολικές υπηρεσίες παραμένει κοστοστρεφής και οικονομικά προσιτή. Παρόλο που οι τιμές της καθολικής υπηρεσίας τόσο για το επιστολικό ταχυδρομείο όσο και για την αποστολή δεμάτων έχουν αυξηθεί, οι αρχές τιμολόγησης που χρησιμοποιούνται για τη ρύθμιση των τιμών πιθανότατα συνέβαλαν στην αποφυγή ακόμη μεγαλύτερης αύξησης των τιμών, ιδίως στα τμήματα όπου οι όγκοι μειώθηκαν και το μοναδιαίο κόστος αυξήθηκε, όπως το επιστολικό ταχυδρομείο. Από την άλλη πλευρά, οι πληροφορίες και τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν δεν επιτρέπουν στην Επιτροπή να συμπεράνει στο σημείο αυτό γιατί, παρά τον αυξανόμενο όγκο, οι τιμές για την παράδοση δεμάτων αυξάνονται, ακόμη και οριακά.

Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν και ερμηνεύουν πολύ διαφορετικά τις αρχές αυτές, ή ενίοτε δεν τις εφαρμόζουν όλες. Εξαιτίας αυτού μπορεί να μειωθεί η σαφήνεια, η ασφάλεια δικαίου και η διαφάνεια όσον αφορά τη χρήση αυτών των αρχών. Επιπλέον, οι περισσότερες εθνικές ρυθμιστικές αρχές, αν όχι όλες, δεν διαθέτουν επίσης τα απαραίτητα εργαλεία για να επαληθεύουν εάν και πώς οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας εφαρμόζουν τις εν λόγω αρχές τιμολόγησης στην τιμή που χρεώνουν ο ένας τον άλλον για την παράδοση διασυνοριακών ταχυδρομικών αντικειμένων (τα λεγόμενα «καταληκτικά τέλη»). Αυτό μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών και στον τομέα του ηλεκτρονικού εμπορίου. Καθώς οι όγκοι των διασυνοριακών παραδόσεων στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού εμπορίου συνεχίζουν να αυξάνονται, καθίσταται ολοένα σημαντικότερη η ανάγκη για ενημέρωση και διαφάνεια σχετικά με τα τιμολόγια για την παράδοση δεμάτων.

[9] Βλ. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για την εφαρμογή και εκτέλεση του κανονισμού (ΕΕ) 2018/644 σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, COM(2021) 675.

Ο χειρισμός καταγγελιών υστερεί

Η ομάδα ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες ανέπτυξε επίσης δείκτη ποιότητας βάσει της δημοσίευσης του αριθμού των καταγγελιών που λαμβάνονται και του αριθμού των καταγγελιών που επιλύονται/δεν επιλύονται για επιστολές και δέματα.

Ο χειρισμός των καταγγελιών από τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας έχει βελτιωθεί τα τελευταία χρόνια. Οι περισσότερες εθνικές ρυθμιστικές αρχές είναι πλέον αρμόδιες για τον χειρισμό καταγγελιών. Η πλειονότητα των κρατών μελών απαιτούν από τους παρόχους να δημοσιεύουν πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής καταγγελιών, τα συστήματα αποζημίωσης και την επίλυση διαφορών. Η ERGP ανέπτυξε επίσης δείκτη ποιότητας βάσει της δημοσίευσης του αριθμού των καταγγελιών που λαμβάνονται και του αριθμού των καταγγελιών που επιλύονται/δεν επιλύονται (για επιστολές και δέματα). Από τον εν λόγω δείκτη προκύπτει ότι ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να μην παρακολουθούν τον αριθμό των καταγγελιών και τον τρόπο με τον οποίο διεκπεραιώνονται ούτε δημοσιεύουν το αποτέλεσμα της διαδικασίας καταγγελίας (δηλαδή, εάν επιλύθηκε κατά τρόπο ικανοποιητικό για τον καταγγέλλοντα ή όχι). Επιπλέον, μόνο τα μισά περίπου κράτη μέλη εφαρμόζουν το υποχρεωτικό τεχνικό πρότυπο για τον χειρισμό καταγγελιών, το οποίο επιπλέον δεν είναι υποχρεωτικό για την παράδοση δεμάτων. Αυτό δεν ενισχύει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Οι επιλογές χρηματοδότησης της καθολικής υπηρεσίας δεν είναι πάντα αποτελεσματικές

Η παροχή καθολικών υπηρεσιών συνεπάγεται καθαρό κόστος. Το καθαρό κόστος της υποχρέωσης παροχής καθολικής υπηρεσίας αντιπροσωπεύει τη διαφορά μεταξύ του κόστους της λειτουργίας καθορισμένου φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας με υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας και του κόστους λειτουργίας του ίδιου φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών χωρίς την υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας. Το καθαρό κόστος της παροχής καθολικής υπηρεσίας μπορεί να είναι σημαντικό. Εάν ο φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας επωμιζόταν μόνος του το κόστος αυτό, θα ετίθετο σε μειονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών του. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν να αποζημιώνουν τον φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας για το καθαρό κόστος μέσω κρατικής ενίσχυσης. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να συστήσουν τα λεγόμενα ταμεία αποζημιώσεων για τη χρηματοδότηση του καθαρού κόστους. Τα εν λόγω ταμεία λειτουργούν κατά τρόπο ώστε οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας και άλλοι σημαντικοί φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών σε ένα δεδομένο κράτος μέλος να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση του καθαρού κόστους, εάν αυτό συνιστά αθέμιτη επιβάρυνση για τον φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας.

Υπάρχουν αδυναμίες όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας των ταμείων αποζημίωσης. Η συνεισφορά των παρόχων στο ταμείο συχνά δεν επαρκεί για την κάλυψη ολόκληρου του κόστους, ιδίως καθώς το κόστος αυξάνεται σε μια παρακμάζουσα αγορά επιστολικού ταχυδρομείου και οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας κατέχουν ισχυρή θέση. Στις περιπτώσεις αυτές, για τη χρηματοδότηση του κόστους απαιτείται επίσης χρηματοδότηση από κρατικές ενισχύσεις. Φαίνεται

επίσης ότι το διοικητικό κόστος του μηχανισμού επιμερισμού είναι σχετικά υψηλό σε σχέση με τα τέλη εισφοράς. Επιπλέον, ο επιμερισμός της επιβάρυνσης μεταξύ των ταχυδρομικών φορέων παρέχει χαμηλά κίνητρα σε έναν φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας για να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του και μπορεί να αποθαρρύνει την είσοδο στην αγορά. Στη σημερινή της μορφή, η διάταξη της οδηγίας σχετικά με το ταμείο αποζημιώσεων δεν λειτουργεί με τον βέλτιστο τρόπο για τη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας. Αυτό μπορεί επίσης να εξηγήσει γιατί τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν πολύ σπάνια αυτόν τον τρόπο χρηματοδότησης του καθαρού κόστους της παροχής καθολικής υπηρεσίας.

2. Πορίσματα σχετικά με τη δημιουργία μιας εύρυθμα λειτουργούσας και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών

Η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες συνέβαλε μόνο οριακά στη δημιουργία εσωτερικής αγοράς και ενθάρρυνε ομοίως οριακά τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου. Το πλήρες άνοιγμα της αγοράς πραγματοποιήθηκε όπως απαιτείται από την οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, αλλά ο ανταγωνισμός στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου είναι ελάχιστος σε όλα τα κράτη μέλη και το πλήρες άνοιγμα της αγοράς δεν οδήγησε στην εμφάνιση φορέων παροχής υπηρεσιών επιστολικού ταχυδρομείου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η προώθηση μιας εύρυθμα λειτουργούσας και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς εξακολουθεί να ισχύει και να είναι σημαντική για τους χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών, τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τους εργαζομένους, ιδίως σε κράτη μέλη ή περιφέρειες όπου παρατηρείται μικρότερη μείωση της επιστολικής αλληλογραφίας. Τα στοιχεία δείχνουν ότι, όπου υπήρξε κάποιος ανταγωνισμός, αυτό οδήγησε σε χαμηλότερες τιμές, καλύτερη ποιότητα και περισσότερη καινοτομία. Όσοι απάντησαν στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής επιβεβαιώνουν ότι η προώθηση του ανταγωνισμού παραμένει σημαντική.

Η απουσία περισσότερο ανεπτυγμένων διατάξεων σχετικά με την πρόσβαση στο ταχυδρομικό δίκτυο μπορεί να συντέλεσε στη χαμηλή διείσδυση του ανταγωνισμού στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου

Στους κύριους λόγους για τη μεγάλη συγκέντρωση στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου περιλαμβάνεται το υψηλό κόστος εισόδου για εναλλακτικούς ταχυδρομικούς φορείς και η ανάγκη για σημαντικές οικονομίες κλίμακας και εύρος, ενώ η αγορά έχει καταγράψει και συνεχίζει να καταγράφει πτώση στους όγκους. Ωστόσο, η απουσία εναρμονισμένων κανόνων που να επιτρέπουν στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές να καθορίζουν όρους πρόσβασης στο δίκτυο (όσον αφορά τη δυνατότητα εισαγωγής εκ των προτέρων ανταγωνισμού), καθώς και η απουσία διαδικαστικών κανόνων πρόσβασης (π.χ. εξουσίες επίλυσης διαφορών των εθνικών ρυθμιστικών αρχών) μπορεί επίσης να έχουν συντελέσει στη χαμηλή διείσδυση του ανταγωνισμού στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου.

Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι στα κράτη μέλη όπου υπάρχει κάποιος ανταγωνισμός, αυτό συνέβαλε στην τόνωση της ζήτησης και της προσφοράς και οδήγησε σε χαμηλότερες τιμές

Ορισμένοι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας υποστηρίζουν ότι η ανάγκη για μια ανταγωνιστική εσωτερική αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών θα πρέπει να επανεκτιμηθεί στο τρέχον πλαίσιο συρρίκνωσης της ζήτησης για επιστολικό ταχυδρομείο. Το επιχείρημα βασίζεται στην ανησυχία ότι η επιλεκτική είσοδος στα πλέον επικερδή τμήματα του επιστολικού τομέα από ανταγωνιστές φορείς θα καθιστούσε ακόμη δυσκολότερη τη διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας, η οποία ήδη περιορίζεται από την πτώση του όγκου του επιστολικού ταχυδρομείου. Μολονότι πρόκειται για σημαντικό επιχείρημα που πρέπει να ληφθεί υπόψη, τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία δεν υποστηρίζουν αυτές τις ανησυχίες. Αντίθετα, τα στοιχεία δείχνουν επίσης ότι στα κράτη μέλη όπου υπήρξε κάποιος ανταγωνισμός, αυτό συνέβαλε στην τόνωση της ζήτησης και της προσφοράς και κατέστησε δυνατή την επέκταση της αγοράς επιστολικού ταχυδρομείου. Αυτό παρείχε επίσης κίνητρα στους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας ώστε να καταστούν αποδοτικότεροι και, ως εκ τούτου, να συμβάλουν στην εξασφάλιση της καθολικής υπηρεσίας. Είναι σημαντικό ότι, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, στις περιπτώσεις όπου η πρόσβαση στο δίκτυο του κατεστημένου φορέα χορηγήθηκε υπό διαφανείς και ισότιμους όρους σε διάφορους τύπους φορέων εκμετάλλευσης και φορέων συγκεντρωτικής διαχείρισης, οι χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών, ιδίως οι επιχειρήσεις, επωφελήθηκαν από χαμηλότερες τιμές.

Σε αντίθεση με τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, η ομάδα ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες θεωρεί ότι η προώθηση του ανταγωνισμού στις αγορές επιστολικού ταχυδρομείου εξακολουθεί να ισχύει και να είναι σημαντική. Αυτό οφείλεται στο ότι η έλλειψη ανταγωνισμού, ή ακόμη και δυνητικού ανταγωνισμού, στερεί από τους χρήστες δυνητικά οφέλη από άποψη επιλογής παρόχων, χαμηλότερων τιμών, καλύτερης ποιότητας και καινοτομίας των προϊόντων. Η προώθηση του ανταγωνισμού είναι ιδιαίτερα σημαντική στα κράτη μέλη και στις αγορές όπου οι όγκοι επιστολικού ταχυδρομείου εξακολουθούν να είναι ή είναι πιθανό να παραμείνουν σημαντικοί, όπως, για παράδειγμα, το μαζικό ταχυδρομείο από επιχειρήσεις που αποστέλλουν μεγάλες ποσότητες αλληλογραφίας και από δημόσιες διοικήσεις. Ως εκ τούτου, μπορεί να είναι σκόπιμο να επανεξεταστούν οι διατάξεις για την πρόσβαση και τη διαφάνεια των τιμών.

Η χρήση δημόσιων συμβάσεων για τον καθορισμό του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας θα μπορούσε να έχει συμβάλει στην αύξηση του ανταγωνισμού και να έχει οδηγήσει σε περισσότερο ποιοτικές και οικονομικά προσιτές καθολικές υπηρεσίες

Οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων δεν έχουν χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα για τη διασφάλιση της παροχής καθολικής υπηρεσίας (εκτός από περιορισμένες περιπτώσεις για τη διανομή εφημερίδων), ούτε για ολόκληρη την επικράτεια ενός κράτους μέλους ούτε για τμήματα αυτής, παρά το γεγονός ότι οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να ενθαρρύνουν τον ανταγωνισμό. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να ορίζουν έναν φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας για ολόκληρη την εθνική επικράτεια. Οι διαθέσιμες πληροφορίες δεν επέτρεψαν να αξιολογηθούν δεόντως οι λόγοι για τους οποίους τα κράτη μέλη δεν χρησιμοποιούν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Παρά το γεγονός ότι ο όγκος του επιστολικού ταχυδρομείου μειώνεται, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι δημόσιες συμβάσεις να εξακολουθήσουν να αποτελούν κατάλληλο

μέσο για την ενθάρρυνση του ανταγωνισμού, ιδίως στα κράτη μέλη και για τα τμήματα της αγοράς όπου το επιστολικό ταχυδρομείο εξακολουθεί να είναι σημαντικό. Το ζήτημα χρήζει περαιτέρω εξέτασης.

Σε αντίθεση με το τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου, το τμήμα της παράδοσης δεμάτων είναι ιδιαίτερα ανταγωνιστικό

Οι εξελίξεις στο τμήμα της παράδοσης δεμάτων έρχονται σε έντονη αντίθεση με τις εξελίξεις στο τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου. Σε αντίθεση με το επιστολικό ταχυδρομείο, όπου το εκ του νόμου μονοπώλιο καταργήθηκε με την τροποποίηση του 2008 στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τέτοιο μονοπώλιο δεν υπήρχε ποτέ για την παράδοση δεμάτων. Στα περισσότερα κράτη μέλη υπάρχει ανταγωνισμός στο τμήμα της παράδοσης δεμάτων, ο οποίος έχει οδηγήσει σε καινοτόμες βελτιώσεις των υπηρεσιών παράδοσης. Η ζήτηση αυξάνεται συνεχώς κυρίως λόγω του ηλεκτρονικού εμπορίου και το ίδιο συμβαίνει με τις επιλογές παράδοσης δεμάτων, αντίθετα με την τάση που παρατηρείται στο επιστολικό ταχυδρομείο. Παράλληλα, παρά τις προσδοκίες από ένα αποτελεσματικό ανταγωνιστικό περιβάλλον με αυξανόμενους όγκους, τα δημόσια τιμολόγια των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων αναπτύσσονται με αργούς ρυθμούς. Οι πληροφορίες και τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν για τους σκοπούς της παρούσας αξιολόγησης δεν επιτρέπουν την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων σχετικά με τους λόγους αυτής της τάσης.

Η σχέση μεταξύ του κανονισμού για τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων και της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες

Προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια στην αγορά παράδοσης δεμάτων της ΕΕ, η Επιτροπή εξέδωσε το 2018 τον κανονισμό για τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων ως αυτοτελή νομική πράξη, ανεξάρτητη από την οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Ο κανονισμός είναι μια στοχευμένη νομική πράξη που εστιάζει στην κανονιστική εποπτεία σε σχέση με τις υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων, στη διαφάνεια και την αξιολόγηση των χρεώσεων ανά μονάδα για τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, καθώς και στην ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων.

Ειδικότερα, ο κανονισμός αυξάνει τη διαφάνεια των δημοσιευμένων τιμολογίων για ορισμένα μεμονωμένα δέματα και προβλέπει διαδικασία αξιολόγησης για τον προσδιορισμό αδικαιολόγητα υψηλών τιμολογίων. Επιβάλλει επίσης στους φορείς παροχής υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων να αναφέρουν ορισμένες βασικές πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητές τους, συμπεριλαμβανομένου του κύκλου εργασιών, των όγκων και του προσωπικού, στην εθνική ρυθμιστική αρχή του κράτους όπου είναι εγκατεστημένοι. Ως εκ τούτου, ο κανονισμός επεκτείνει την κανονιστική εποπτεία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών και αυξάνει τη διαφάνεια για τους χρήστες υπηρεσιών αποστολής μεμονωμένων δεμάτων που δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Παράλληλα, η λειτουργία των διασυνοριακών αγορών δεμάτων για το μεγαλύτερο μέρος των όγκων ηλεκτρονικού εμπορίου, δηλαδή τα τιμολόγια που είναι προϊόν διαπραγμάτευσης, δεν υπόκειται σε ειδικούς μηχανισμούς διαφάνειας, συμπεριλαμβανομένων των

αρχών στις οποίες βασίζονται οι τιμολογιακές δομές για τις διασυνοριακές και τις εγχώριες υπηρεσίες.

3. Πορίσματα σχετικά με την εναρμόνιση των αρχών για τη ρύθμιση των ταχυδρομικών υπηρεσιών

Σκοπός της θέσπισης εναρμονισμένων αρχών για τον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών ήταν η δημιουργία παρόμοιων συνθηκών ανταγωνισμού για τους ταχυδρομικούς φορείς σε ολόκληρη την ΕΕ. Στόχος ήταν να διευκολυνθεί η σύσταση φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών και να διασφαλιστεί ότι οι χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών σε ολόκληρη την ΕΕ απολαμβάνουν ταχυδρομικές υπηρεσίες του ίδιου επιπέδου. Ωστόσο, καθώς η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι οδηγία ελάχιστης εναρμόνισης και βασίζεται σε αρχές, έχουν προκύψει διαφορές ως προς την εφαρμογή και εκτέλεση σε εθνικό επίπεδο. Δεδομένου ότι οι ταχυδρομικές αγορές εξακολουθούν να είναι πολύ διαφοροποιημένες και να εξελίσσονται με διαφορετικό τρόπο, καθώς και ότι σε πολλά κράτη μέλη οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας εξακολουθούν να ελέγχονται από το κράτος, η θέσπιση ενός συνόλου εναρμονισμένων και αμερόληπτων αρχών σε επίπεδο ΕΕ για τη ρύθμιση του ταχυδρομικού τομέα εξακολουθεί να είναι σημαντική τόσο για την ενιαία αγορά όσο και για το διεθνές εμπόριο.

Διατυπώνονται επανειλημμένως ισχυρισμοί ότι οι υφιστάμενες έννοιες δεν επιτρέπουν την ορθή οριοθέτηση της αγοράς και εφαρμόζονται με διαφορετικούς τρόπους, κάτι που οδηγεί σε νομική αβεβαιότητα και ασυνέπεια

Οι ισχύοντες ορισμοί παρέμειναν αμετάβλητοι από την έκδοση της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες το 1997. Έχουν διατυπωθεί επανειλημμένως ισχυρισμοί ότι η έλλειψη εναρμόνισης των όρων και των ορισμών των ταχυδρομικών προϊόντων και υπηρεσιών έχει οδηγήσει όχι μόνο σε νομικό κατακερματισμό και ανασφάλεια δικαίου, αλλά και σε έλλειψη συνοχής με άλλα κανονιστικά πλαίσια της ΕΕ, τα οποία χρησιμοποιούν τους ίδιους όρους αλλά με διαφορετική έννοια. Σε πρόσφατη έκθεση της ομάδας ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες επισημαίνονται επίσης αυτά τα ζητήματα και τονίζεται ότι, στο πλαίσιο μιας μεταβαλλόμενης ταχυδρομικής αγοράς, ορισμένοι ορισμοί ενδέχεται να μην καλύπτουν δεόντως υπηρεσίες που θα έπρεπε να καλυφθούν λόγω της ομοιότητάς τους με τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Κανένα από τα ανωτέρω δεν δημιούργησε μετρήσιμα προβλήματα από την πλευρά των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Επιπλέον, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν μπόρεσαν να αποδείξουν πραγματικό αρνητικό αντίκτυπο στους παρόχους και τους χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών. Από τα διαθέσιμα στοιχεία δεν προκύπτει ότι η έλλειψη σαφήνειας έχει προκαλέσει σχετικά προβλήματα στην εσωτερική αγορά ή φραγμούς εισόδου στην αγορά για τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Αντιθέτως, η κατάσταση παρείχε ενίοτε στα κράτη μέλη ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη ευελιξία όσον αφορά τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής των δικών τους κανονιστικών διατάξεων για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Παράλληλα, αναγνωρίζεται ότι οι διαρθρωτικές και τεχνολογικές αλλαγές στον ταχυδρομικό τομέα μπορεί αναπόφευκτα να θέσουν υπό αμφισβήτηση τη συνεχιζόμενη συνάφεια και καταλληλότητά τους. Απαντώντας στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής, οι ταχυδρομικοί φορείς τάχθηκαν υπέρ της διατήρησης των υφιστάμενων ορισμών, ενώ οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές τάχθηκαν στην πλειονότητά τους υπέρ της αναθεώρησης ορισμένων ορισμών.

Τα τεχνικά πρότυπα δεν χρησιμοποιούνται επαρκώς, κάτι που μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στη διαλειτουργικότητα

Όσον αφορά τα τεχνικά πρότυπα, η αξιολόγηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ταχυδρομική τυποποίηση δεν έχει οδηγήσει σε επαρκή εναρμόνιση και διαλειτουργικότητα. Η διασύνδεση των ταχυδρομικών δικτύων καθίσταται ολοένα σημαντικότερη για την προώθηση της ποιότητας των υπηρεσιών, των καινοτόμων υπηρεσιών και της ευρωπαϊκής διαλειτουργικότητας των δραστηριοτήτων παράδοσης επιστολών και δεμάτων. Με εξαίρεση το πρότυπο που αφορά τη μέτρηση της ποιότητας του διασυνοριακού ταχυδρομείου και το πρότυπο για τον χειρισμό καταγγελιών, τα πρότυπα που έχουν καταρτιστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποίησης έχουν προαιρετικό χαρακτήρα. Όπου τα πρότυπα είναι υποχρεωτικά, εξακολουθούν να μην εφαρμόζονται πάντα. Αυτό σημαίνει ότι οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας χρησιμοποιούν ενίοτε διαφορετικά τεχνικά πρότυπα ή, ενδεχομένως, δεν χρησιμοποιούν καθόλου πρότυπα. Δεν υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με την αποτελεσματική υλοποίηση και εφαρμογή των προαιρετικών προτύπων από τους ταχυδρομικούς φορείς. Η κατάσταση μειώνει τη σαφήνεια και την ασφάλεια δικαίου και μπορεί να δημιουργήσει περιττές δαπάνες και ζητήματα διαλειτουργικότητας. Ως εκ τούτου, είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί η χρήση των προτύπων από τους ταχυδρομικούς φορείς.

Η εποπτεία από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές έχει βελτιωθεί

Η ευθυγράμμιση της οδηγίας με ισχυρές διατάξεις περί ανεξαρτησίας, όπως αυτές του ευρωπαϊκού κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, φαίνεται ότι αποτελεί αποτελεσματικό τρόπο για να διασφαλιστεί ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, μια εθνική ρυθμιστική αρχή προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πολιτικές πιέσεις που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την ανεξάρτητη εκ μέρους της αξιολόγηση των ζητημάτων των οποίων επιλαμβάνεται. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές έλαβαν περισσότερες και καλύτερες πληροφορίες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους και, κατά συνέπεια, η κανονιστική εποπτεία επεκτάθηκε και βελτιώθηκε σημαντικά, με εξαίρεση τις πληροφορίες σχετικά με τα καταληκτικά τέλη, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω. Καθώς τα διασυνοριακά ζητήματα καθίστανται όλο και περισσότερο αναπόσπαστο μέρος της κανονιστικής δραστηριότητας, η στενή συνεργασία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών συμβάλλει σε μια πιο συνεκτική και εναρμονισμένη προσέγγιση μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών όσον αφορά την επιβολή της οδηγίας.

IV. ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Για να εξασφαλιστεί ότι οι ταχυδρομικοί φορείς εκμετάλλευσης και οι χρήστες ταχυδρομικών υπηρεσιών μπορούν να επωφεληθούν πλήρως από τις τεχνολογικές εξελίξεις, την καινοτομία και το ηλεκτρονικό εμπόριο, και να διασφαλιστεί παράλληλα η συνεχής παροχή μιας οικονομικά προσιτής και υψηλής ποιότητας καθολικής υπηρεσίας, είναι σκόπιμο να διερευνηθεί περαιτέρω το ενδεχόμενο προσαρμογής του κανονιστικού πλαισίου στο μέλλον κατά τρόπο που θα δημιουργεί επίσης τις απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε η ταχυδρομική υπηρεσία της ΕΕ να συνεχίσει να διαδραματίζει αποτελεσματικά τον ρόλο της στην οικονομία. Οποιαδήποτε τέτοια μέτρα πρέπει επίσης να συμπλέουν με τις οριζόντιες δράσεις σε επίπεδο ΕΕ που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της Πράσινης Συμφωνίας της ΕΕ και του ψηφιακού θεματολογίου της ΕΕ, καθώς και να στηρίζουν τις δράσεις αυτές. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα συνεχίσει τις προσπάθειές της για συνεργασία με τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.