ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 18.10.2006
COM(2006) 595 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

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

{SEC(2006) 1293}

Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας

(Οδηγία 97/67/ΕΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2002/39/ΕΚ)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. Η ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ Ο ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥΣ

Το 2004, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες στην ΕΕ είχαν έσοδα περίπου 90 δισεκατ. ευρώ ή 0,9% του ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος (ΑΕγχΠ). Επομένως, ο ταχυδρομικός τομέας έχει μεγάλη σημασία για την οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι έντασης εργασίας και είναι επίσης ένα από τους σημαντικότερους εργοδότες του δημόσιου τομέα στην Ευρώπη. Η απασχόληση στον τομέα αυτόν είναι σχετικά σταθερή, με 1,71 εκατ. απασχολουμένους το 2004 που εργάζονται για τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας (ΦΠΚΥ) σύμφωνα με την πιο πρόσφατη εκτίμηση της WIK-Consult[1]. Ωστόσο, περίπου 5 εκατ. θέσεις εργασίας σχετίζονται με τις ταχυδρομικές δραστηριότητες, δηλ. εξαρτώνται άμεσα από τον ταχυδρομικό τομέα ή συνδέονται στενά με αυτόν ή οφείλονται σε αυτόν[2].

Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι ένα ουσιώδες μέσο επικοινωνιών και εμπορίου που έχει ζωτική σημασία για πολλές οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες. Η εσωτερική αγορά, το διεθνές εμπόριο και το λιανικό εμπόριο μπορούν να λειτουργήσουν μόνο αν υπάρχουν ικανοποιητικοί δίαυλοι επικοινωνιών και διανομής. Πολλοί σημαντικοί κλάδοι, όπως το ηλεκτρονικό εμπόριο, οι εκδόσεις, οι αγορές δι αλληλογραφίας, οι ασφάλειες, οι τραπεζικές εργασίες και η διαφήμιση εξαρτώνται από την ταχυδρομική υποδομή. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες παρέχουν κοινωνικά οφέλη που δεν μπορούν πάντα να εκτιμηθούν με οικονομικούς όρους (π.χ. συμβάλλουν στην περιφερειακή και κοινωνική συνοχή). Επιπλέον, πολλοί από τους ΦΠΚΥ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την παροχή άλλων υπηρεσιών (π.χ. χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών) στους πολίτες της ΕΕ.

Οι αλλαγές στις ταχυδρομικές υπηρεσίες σημειώνονται με γρήγορους ρυθμούς. Ο τομέας βρίσκεται στο σταυροδρόμι τριών αγορών που έχουν ζωτική σημασία για την ευρωπαϊκή οικονομία: επικοινωνίες, διαφήμιση και μεταφορές / υλικοτεχνική υποστήριξη. Τα όρια μεταξύ των τομέων καθίστανται ασαφή και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι όμοροι τομείς – οι οποίοι είναι πλήρως ανοικτοί στον ανταγωνισμό. Υπάρχουν διάφοροι παράγοντες ώθησης για τις μεταβολές στο εσωτερικό του ταχυδρομικού τομέα, από τους οποίους οι πιο σημαντικοί είναι : μεταβολές στη ζήτηση εκ μέρους των πελατών, οργανωτικές μεταβολές, άνοιγμα της αγοράς, αυτοματισμός/νέες τεχνολογίες και υποκατάσταση από ηλεκτρονικά μέσα.

---

1 WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2002-2004), 2006.

2 Pls Rambøll, Employment trends in the EU postal sector, October 2002.

Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι σημαντικό στοιχείο της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών[3] και περιλαμβάνονται στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας (που ουσιαστικά ξεκίνησε εκ νέου το 2005[4]) ως πηγή οικονομικής ανάπτυξης και δημιουργίας απασχόλησης. Σύμφωνα με τη στρατηγική της Λισαβόνας, η εσωτερική αγορά πρέπει να καταστεί πλήρως λειτουργική[5], με παράλληλη διαφύλαξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, του οποίου αποτελεί συνιστώσα η παροχή αποτελεσματικών και υψηλής ποιότητας υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ). Αυτό αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας. Οι ταχυδρομικές υπηρεσίες είναι στοιχείο ουσιαστικής σημασίας για την εξασφάλιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και συμβάλλουν στην ανταγωνιστικότητα[6]. Οι σύγχρονες ταχυδρομικές υπηρεσίες εξακολουθούν να διαψεύδουν τις υποθέσεις που είχαν διατυπωθεί ευρέως πριν από λίγα χρόνια, ότι ο τομέας ήταν καταδικασμένος σε παρακμή λόγω της εισαγωγής νέων και εναλλακτικών τεχνολογιών επικοινωνίας. Αντίθετα, οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών επωφελήθηκαν από τεχνολογίες καινοτομίας για να αυξήσουν την παραγωγικότητα και να προσφέρουν νέα προϊόντα. Ορισμένα τμήματα των ταχυδρομικών υπηρεσιών όπως το διαφημιστικό ταχυδρομείο και οι τηλεαγορές έχουν σημαντικό δυναμικό ανάπτυξης. Ταυτόχρονα, η υποκατάσταση (π.χ. της αλληλογραφίας που σχετίζεται με εμπορικές συναλλαγές) δεν υλοποιείται με το ρυθμό που είχε προβλεφθεί πριν από λίγα χρόνια. Η αλληλογραφία εξακολουθεί να είναι σημαντική, αλλά για να συνεχιστεί αυτό απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες. Στον ταχυδρομικό τομέα, τα κέρδη που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση πρέπει επίσης να συγκριθούν, όπως και στους άλλους τομείς, με τις δαπάνες από την έλλειψη προσαρμογής ή την απουσία οποιασδήποτε ενέργειας. Ως παραδείγματα αυτών των δαπανών μπορούν να αναφερθούν η αύξηση της υποκατάστασης, η μικρότερη χρήση των τεχνολογικών καινοτομιών, η λιγότερη προσοχή στις ανάγκες των πελατών και, γενικά, η αρνητική δυναμική της αγοράς.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Το άρθρο 23 της οδηγίας 2002/39 (στο εξής «ταχυδρομική οδηγία»[7]) ορίζει ότι η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο «κάθε δύο έτη».

Η Επιτροπή υπέβαλε την πρώτη έκθεση εφαρμογής το Νοέμβριο του 2002[8] και τη δεύτερη σχετική έκθεση το Μάρτιο του 2005[9]. Όπως και η έκθεση εφαρμογής του 2005, η παρούσα

---

3 Ανακοίνωση της Επιτροπής, Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς – Προτεραιότητες 2003-2006, COM (2003) 238 τελικό, σ. 13.

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

5 Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 23/24 Μαρτίου 2006.

6 Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο "Κοινές δράσεις για την ανάπτυξη και την απασχόληση : το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισαβόνας", COM (2005) 330 τελικό.

7 Οδηγία 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών· 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.

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

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

έκθεση περιέχει μια διεξοδική αξιολόγηση της συνολικής μεταφοράς της ταχυδρομικής οδηγίας στη νομοθεσία των κρατών μελών, όπου περιλαμβάνεται η εφαρμογή βασικών στοιχείων της οδηγίας καθώς και αναλυτικές τάσεις της αγοράς (όπου περιλαμβάνονται οικονομικές, τεχνικές, κοινωνικές πτυχές καθώς και πτυχές σχετικές με την απασχόληση και την ποιότητα των υπηρεσιών). Μια πιο αναλυτική αξιολόγηση παρουσιάζεται σε ένα έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η παρούσα έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας εκθέτει περιληπτικά και συγκεντρώνει τα κύρια στοιχεία και τα πορίσματα του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Παρά τη σχετικά σύντομη περίοδο που πέρασε από την τελευταία έκθεση εφαρμογής/έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, στον ταχυδρομικό τομέα σημειώθηκαν σημαντικά επιτεύγματα καθώς και σημαντικές μεταβολές.

Το 2005/2006 η Επιτροπή πραγματοποίησε μια σειρά προπαρασκευαστικών εργασιών για τη νέα ταχυδρομική οδηγία· οι εργασίες αυτές περιγράφονται αναλυτικά στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (βλ. συγκεκριμένα Κεφάλαιο 1.3.). Επιπλέον, η Επιτροπή συνέταξε μια μελέτη προγνώσεων και μια πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της τρέχουσας ταχυδρομικής οδηγίας. Τα έγγραφα αυτά υποβάλλονται στο νομοθέτη ταυτόχρονα. Επομένως, η παρούσα τρίτη έκθεση εφαρμογής και το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής πρέπει να εξεταστούν σε συνδυασμό με τη μελέτη προγνώσεων και τη νομοθετική πρόταση.

Ταυτόχρονα, η παρούσα έκθεση και το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής ξεχωρίζουν από τη μελέτη προγνώσεων και την πρόταση νέας οδηγίας δεδομένου ότι η παρούσα έκθεση εφαρμογής εξετάζει το παρελθόν και αξιολογεί τις επιπτώσεις της ταχυδρομικής οδηγίας κατά το διάστημα 2004-2006 (εφεξής: «περίοδος αναφοράς»). Άλλη εκδοχή της αξιολόγησης των επιπτώσεων είναι η εκ των υστέρων αξιολόγηση, η οποία εξετάζει, σε τακτικά διαστήματα, κατά πόσον έχουν επιτύχει τους στόχους τους οι κοινοτικές πολιτικές και τα προγράμματα της Ένωσης[10]. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των ανωτέρω πρωτοβουλιών στον ταχυδρομικό τομέα που προβλέπονται για το 2006.

Η παρούσα έκθεση επιβεβαιώνει ότι η ταχυδρομική μεταρρύθμιση στην ΕΕ προχωρεί ικανοποιητικά. Έχουν ιδιαίτερα πραγματοποιηθεί βελτιώσεις όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών, τον προσανατολισμό προς τον πελάτη («πελατοκεντρικός γνώμονας»), την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων και το διαχωρισμό των ρυθμιστικών φορέων από τους φορείς παροχής υπηρεσιών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι μέχρι τώρα έχουν επιτευχθεί ικανοποιητικά αποτελέσματα – ιδίως στα τελευταία 5 χρόνια. Τα επιτεύγματα αυτά παρουσιάζονται αναλυτικά στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και δείχνουν ότι με τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων μπορούν να επιτευχθούν περαιτέρω πρόοδοι.

3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Μέχρι σήμερα όλα τα κράτη μέλη έχουν κοινοποιήσει τη μεταφορά της ταχυδρομικής οδηγίας, περιλαμβανομένων και των κρατών μελών που προσχώρησαν στην Κοινότητα το

[10] Πρόγραμμα νομοθετικών ρυθμίσεων και εργασιών της Επιτροπής για το 2006, COM (2005) 531 τελικό.

2004. Επίσης, η περαιτέρω μείωση του αποκλειστικού τομέα την 1η Ιανουαρίου 2006 (στα 50 γρμ.) έχει μεταφερθεί σε όλα τα κράτη μέλη.

Ωστόσο, η μεταφορά αποτελεί απλώς το πρώτο βήμα στη διαδικασία για την πλήρη υλοποίηση του κοινοτικού πλαισίου. Είναι σαφές ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας είχε θετικές συνέπειες ιδίως όσον αφορά την επίτευξη των βασικών στόχων της οδηγίας, όπως η ουσιαστική και μετρήσιμη βελτίωση της ποιότητας των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η καθιέρωση ενός εναρμονισμένου ελάχιστου επιπέδου καθολικής υπηρεσίας και η εισαγωγή του σταδιακού και ελεγχόμενου ανοίγματος της ταχυδρομικής αγοράς στον ανταγωνισμό. Θα πρέπει για παράδειγμα να τονιστεί ότι σε όλη τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς της παρούσας έκθεσης, η ποιότητα των υπηρεσιών στους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ευρώπη – μετρούμενη με βάση τον χρόνο παράδοσης – διατηρήθηκε σε υψηλό επίπεδο και υπερέβη τους στόχους επιδόσεων της ΕΕ για παράδοση του 85% της εσωτερικής αλληλογραφίας της ΕΕ μέσα σε τρεις ημέρες και του 97% μέσα σε πέντε ημέρες. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που ενεργοποιήθηκε από την ταχυδρομική οδηγία είναι η ανεξαρτησία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (ΕΡΑ) από τους φορείς παροχής υπηρεσιών· η ανεξαρτησία (με την ευρεία έννοια) των ΕΡΑ ενισχύθηκε περαιτέρω κατά την περίοδο αναφοράς. Ωστόσο, όσον αφορά την επιτυχημένη εφαρμογή ορισμένων από τα πιο πολύπλοκα στοιχεία της οδηγίας όπως τα συστήματα αδειοδότησης, ο έλεγχος των τιμών και η λογιστική, παρατηρείται μεγάλη διαφορά στην εφαρμογή από ένα κράτος μέλος σε άλλο. Δεδομένου ότι η πιθανή παρερμηνεία αυτών των όρων θα μπορούσε να αποτελέσει εμπόδιο εισόδου στην αγορά, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο επανεξέτασης των εθνικών πρακτικών από κοινού με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Φαίνεται ότι έχει ιδιαίτερη σημασία η διοικητική συνεργασία όσον αφορά την τιμολόγηση και τη διαφάνεια των λογαριασμών.

Επίσης, σε ορισμένα κράτη μέλη σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στο κανονιστικό πεδίο. Οι εξελίξεις αυτές υπερβαίνουν τις απαιτήσεις του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ. Συγκεκριμένα, την 1η Ιανουαρίου 2006, ένα κράτος μέλος – το Ηνωμένο Βασίλειο – άνοιξε πλήρως την ταχυδρομική αγορά του (ακολουθώντας τα δύο άλλα κράτη μέλη που έχουν ήδη ανοίξει δια νομοθετικά τον ταχυδρομικό τομέα τους στον ανταγωνισμό : SE, FI). Επίσης, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες επιβεβαίωσαν τα σχέδιά τους να προχωρήσουν με ταχύτερο ρυθμό από αυτόν που προβλέπεται στην ταχυδρομική οδηγία. Λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις εξελίξεις και σε συνδυασμό με τις προηγούμενες, περίπου 60% του επιστολικού ταχυδρομείου στην ΕΕ θα είναι ουσιαστικά ανοικτό στον ανταγωνισμό μέχρι το τέλος του 2007. Η πλήρης κατάργηση του αποκλειστικού τομέα σε ορισμένα κράτη μέλη, η σημαντική μείωσή του σε άλλα, και η αποσαφήνιση των σχετικών σχεδίων σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη παρέχει μια ισχυρή ώθηση στα κράτη μέλη που εξακολουθούν να εφαρμόζουν τον αποκλειστικό τομέα ώστε να κινηθούν με ταχύ ρυθμό προς την ίδια κατεύθυνση.

4. ΟΙ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ

Κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, η ταχυδρομική αγορά εξακολούθησε να εξελίσσεται σε μια αγορά μονόδρομης διανομής και να απομακρύνεται από το πιο παραδοσιακό μοντέλο αμφίδρομης επικοινωνίας. Σήμερα, σε όλη την ΕΕ, αποστολείς του επιστολικού ταχυδρομείου είναι, σε ποσοστό άνω του 87,5% επιχειρήσεις και οργανισμοί και όχι άτομα· το τμήμα του επιστολικού ταχυδρομείου που αφορά αλληλογραφία επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές (B2C) καλύπτει σήμερα το 62% του συνολικού όγκου, έναντι 60,5% το 2004. Η τάση αυτή αναμένεται ότι θα συνεχιστεί δεδομένου ότι οι ρυθμοί αύξησης των συνδεδεμένων προϊόντων (διαφημιστικό ταχυδρομείο με ή χωρίς ονομαστικό παραλήπτη)

είναι σημαντικά υψηλότερη από τις παραδοσιακές επιστολές. Αυτό αποτελεί επίσης σημαντικό στοιχείο αισιοδοξίας για το σύνολο του τομέα, μόνο όμως αν διατηρηθεί ο ρυθμός της ταχυδρομικής μεταρρύθμισης. Σε σύγκριση με άλλες οικονομίες στον κόσμο, όπως π.χ. τις ΗΠΑ, φαίνεται ότι υπάρχει σημαντικό δυναμικό ανάπτυξης στην αγορά (ιδίως σε ορισμένα από τα κράτη της ΕΕ 10). Ωστόσο, μόνο μία σύγχρονη και δυναμική ταχυδρομική αγορά θα είναι ικανή να αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό του τομέα. Το δυναμικό αυτό πρέπει επίσης να εξετάζεται στο γενικότερο πλαίσιο της ευρύτερης αγοράς επικοινωνιών που περιέχει πολλά νέα προϊόντα και υπηρεσίες (τηλεαγορές, ηλεκτρονικό εμπόριο, υβριδικό ταχυδρομείο[11] και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας).

Ο ταχυδρομικός τομέας παρουσίασε σημαντική μεταμόρφωση κατά την τελευταία δεκαετία. Ορισμένες ευρωπαϊκές ταχυδρομικές εταιρίες ανταποκρίθηκαν στην πρόκληση. Οι αναπτυξιακές στρατηγικές και η προοπτική του σταδιακού ανοίγματος της αγοράς είχαν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την είσοδο των φορέων ταχυδρομικών υπηρεσιών σε γειτονικούς τομείς. Οι πολιτικές αποφάσεις στη δεκαετία του 1990 δρομολόγησαν μια διαδικασία που σήμερα έχει αποκτήσει δική της δυναμική. Οι εξελίξεις που σημειώνονται στον ταχυδρομικό τομέα δεν είναι μοναδικές. Σε άλλους τομείς έχουν ήδη σημειωθεί εξίσου σημαντικές μεταβολές. Η εξέλιξη της ταχυδρομικής αγοράς αναμένεται ότι θα συνεχιστεί και αναμένεται επίσης ότι θα επιταχυνθεί ο ρυθμός των μεταβολών.

Η μεγέθυνση από άποψη εσόδων αλλά και από άποψη περιθωρίων κέρδους αυξήθηκε κατά την περίοδο αναφοράς. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, τα ποσοστά κέρδους που επετεύχθησαν στον κλάδο των επιστολών ήταν σημαντικά υψηλότερα από τα ποσοστά στα πιο ανταγωνιστικά τμήματα των ταχυδρομικών δεμάτων και της κατεπείγουσας αλληλογραφίας. Στο τμήμα των επιστολών, τα περιθώρια κέρδους μπορούν να κυμαίνονται από 10% έως 20%, ενώ στα τμήματα των ταχυδρομικών δεμάτων και του κατεπείγοντος ταχυδρομείου τα περιθώρια κέρδους μπορούν να κυμαίνονται μεταξύ 2,5% και 10%[12].

Δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί ουσιαστικός ανταγωνισμός στην αγορά της διακίνησης επιστολών. Η αντικειμενική ανάλυση των μεριδίων ανταγωνιστών καθώς και η υποκειμενική αντίληψη των βασικών παραγόντων επιβεβαιώνει ότι, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου το μονοπώλιο καταργήθηκε πλήρως ή μειώθηκε σημαντικά, έχει μόλις αρχίσει να εμφανίζεται ο πραγματικός ανταγωνισμός. Αυτό αφορά ιδιαίτερα τη διακίνηση επιστολών, τα αντικείμενα αλληλογραφίας καθώς και – με κάποιες αξιοσημείωτες εξαιρέσεις – το διαφημιστικό ταχυδρομείο. Στο διάστημα από το 2000 έως το 2005 φαίνεται ότι δεν σημειώθηκε σημαντική αύξηση του ανταγωνισμού σε αυτό το τμήμα των ταχυδρομικών υπηρεσιών και αυτό πρέπει να θεωρηθεί κάπως ανησυχητικό.

Ωστόσο, η προοπτική του ανοίγματος της αγοράς αυτής δημιούργησε σημαντική δυναμική στον ταχυδρομικό τομέα και είναι πιθανό ότι θα προκαλέσει περαιτέρω μεταβολές (π.χ. όσον αφορά τη λειτουργία των φορέων και τις ανάγκες των πελατών). Φαίνεται ότι γενικά υπάρχει συμφωνία ως προς το ότι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες δεν αποτελούν φυσικά μονοπώλια. Ο ανταγωνισμός δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα μέσο προαγωγής των καινοτομιών και προώθησης των επενδύσεων και των συμφερόντων των καταναλωτών. Κατά συνέπεια, η αύξηση του ανταγωνισμού μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τόσο στατικά οφέλη, δηλαδή την

---

11 "[Αυτό] αφορά τη διαβίβαση της ηλεκτρονικής εικόνας ενός εγγράφου ή τη μετατροπή της σε ψηφιακή μορφή και τη διαβίβασή της σε απομακρυσμένο σημείο, όπου η εικόνα εκτυπώνεται, τοποθετείται σε φάκελο και αποστέλλεται στον παραλήπτη." – COM (91)476 τελικό, σ. 46.

12 Βλ. συγκεκριμένα 4.2.19 στο WIK, Main Developments, 2006.

αποτελεσματική χρήση των πόρων και των κεφαλαιουχικών αγαθών σε μια δεδομένη στιγμή - όσο και δυναμικά οφέλη δηλαδή τη δυνατότητα νέων και πιο αποτελεσματικών χρήσεων των πόρων και των κεφαλαιουχικών αγαθών διαχρονικά.

Το άνοιγμα της αγοράς των βιομηχανιών δικτύου, περιλαμβανομένου του ταχυδρομικού τομέα, αναφέρθηκε ρητά στην έκθεση Kok[13] ως σημαντικό μέρος του προγράμματος της Λισαβόνας. Για να επιτευχθεί μια εσωτερική αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών που θα λειτουργεί σωστά, θα απαιτηθούν πολύπλευρες ενέργειες από διάφορους παράγοντες σε επίπεδο Κοινότητας και σε εθνικό επίπεδο. Αυτό είναι σύμφωνο με την ιδέα ότι τα κράτη μέλη μπορούν να διαδραματίσουν καίριο ρόλο και να αναλάβουν πλήρως υπό ιδία ευθύνη την εσωτερική αγορά[14].

5. Ο ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Κατά την περίοδο αναφοράς κατέστησαν ιδιαίτερα εμφανή τα θετικά επιτεύγματα της ταχυδρομικής οδηγίας· η υλοποίηση και η εφαρμογή της είχε σημαντικό αντίκτυπο, τόσο από την άποψη των κανονιστικών ρυθμίσεων όσο και από την άποψη της αγοράς. Στην περίοδο αναφοράς, η περαιτέρω μείωση του αποκλειστικού τομέα στα 50 g (για τις επιστολές) την 1η Ιανουαρίου 2006 άνοιξε στον ανταγωνισμό έναν επιπλέον όγκο 7%. Η σχεδιασμένη και σταδιακή διαδικασία του πλήρους ανοίγματος της αγοράς και οι προοπτικές που δημιουργούνται από την ημερομηνία-στόχο του 2009 για την υλοποίηση του πλήρους ανοίγματος της αγοράς προκάλεσε μια δυναμική διαδικασία μεταρρύθμισης, αύξηση της αποτελεσματικότητας και την ανάπτυξη μιας αγοράς περισσότερο στραμμένης προς τον πελάτη.

Το άνοιγμα της αγοράς είναι ένα μόνο από τα στοιχεία που προέκυψαν από την ταχυδρομική οδηγία. Ταυτόχρονα, κατά την περίοδο αναφοράς, επιβεβαιώθηκε η διαθεσιμότητα ενός ευρέος φάσματος καθολικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε όλη την Κοινότητα. Οι απαιτήσεις που θεσμοθετούνται με την ταχυδρομική οδηγία, αν και αντικατοπτρίζουν το ελάχιστο όριο, αποτέλεσαν σημαντικό σημείο αναφοράς για όλους τους ενδιαφερομένους.

Γενικά, υπάρχουν ενδείξεις ότι τα θετικά αποτελέσματα της ταχυδρομικής μεταρρύθμισης περιλαμβάνουν περισσότερες υπηρεσίες στραμμένες στις ανάγκες του πελάτη. Η ικανοποίηση των καταναλωτών όσον αφορά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες βρίσκεται σε υψηλό επίπεδο[15] σε σύγκριση με άλλες κοινωφελείς υπηρεσίες.

Ο ταχυδρομικός τομέας, ο οποίος προσφέρει μια βασική επικοινωνιακή υποδομή με υψηλή οικονομική και κοινωνική σημασία, πρέπει επίσης να αναπτυχθεί σε πλήρη αρμονία με τις σημαντικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στις αγορές επικοινωνιών, διαφήμισης και μεταφορών / υλικοτεχνικής υποστήριξης, διαφορετικά θα μείνει πίσω. Η ταχυδρομική οδηγία εξασφάλισε μέχρι τώρα ότι αυτό δεν συνέβη αλλά ότι πρέπει να συνεχιστεί ο ρυθμός των μεταβολών στις ευρύτερες αγορές επικοινωνιών.

---

13 Έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου υπό την προεδρία του κ. Wim Kok, Αντιμετώπιση των προκλήσεων, 2004, σ. 23.

14 Επίτροπος κ. McCreevy, ομιλία της 2ας Φεβρουαρίου 2005 στην Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, δεύτερη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά 2003-2006, COM (2005)0011 τελικό.

15 Ευρωβαρόμετρο, ειδική έκδοση, Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος, 2006

Η ταχυδρομική οδηγία αποτέλεσε μία από τις πολλές δυνάμεις που συμβάλλουν στην ταχυδρομική μεταρρύθμιση στην Ευρώπη. Με βάση τα μέχρι τώρα θετικά αποτελέσματα – που περιγράφονται αναλυτικά στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - απαιτούνται περισσότερα βήματα σ' αυτό το κρίσιμο στάδιο εξελίξεων.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Επιβεβαίωση του χρονοδιαγράμματος της ταχυδρομικής οδηγίας: οριστικοποίηση του εργοταξίου

Όλα τα ενδιάμεσα αποτελέσματα πολιτικής της ταχυδρομικής οδηγίας έχουν επιτευχθεί μέχρι σήμερα: πρώτον, τα μονοπώλια μειώνονται σταδιακά, είτε με την υλοποίηση του χρονοδιαγράμματος του βαθμιαίου ανοίγματος της αγοράς που έχει προβλεφθεί στην ταχυδρομική οδηγία (π.χ. μείωση του αποκλειστικού τομέα στα 50 g την 1η Ιανουαρίου 2006) είτε με το επιπλέον άνοιγμα σημαντικών τομέων (όπως το διαφημιστικό ταχυδρομείο) είτε με το πλήρες άνοιγμα της ταχυδρομικής αγοράς (UK, SE, FI). Δεύτερον, ο βαθμός ανταγωνισμού αυξήθηκε και, στα πιο προχωρημένα κράτη μέλη, τα μερίδια αγοράς των κατεστημένων φορέων μειώθηκαν σε περίπου 90% ενώ ο προσλαμβανόμενος βαθμός ανταγωνισμού αυξήθηκε γενικά στο διάστημα μεταξύ 2000 και 2005[16]. Ωστόσο, ο ανταγωνισμός δεν αυξήθηκε τόσο όσο ελπιζόταν. Τρίτον, οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας αναδιαρθρώθηκαν και αναπροσαρμόστηκαν με επιτυχία στις ρυθμιστικές εξελίξεις και τις εξελίξεις της αγοράς. Αυτό υποστηρίζεται από τη γενικά θετική τάση όσον αφορά τη συνολική αύξηση των εσόδων και της κερδοφορίας[17]. Τέταρτον – όπως ήδη αναφέρθηκε -–η ποιότητα της υπηρεσίας βελτιώθηκε, η ικανοποίηση των καταναλωτών βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα και διατηρήθηκε η καθολική υπηρεσία.

Οι μέχρι σήμερα εξελίξεις δεν παρέχουν ενδείξεις που να υποστηρίζουν την ανάγκη μεταβολής της προθεσμίας του 2009, όπως ορίζεται στην ταχυδρομική οδηγία. Αντίθετα, οι σημαντικές εξελίξεις των κανονιστικών ρυθμίσεων κατά την περίοδο αναφοράς της παρούσας έκθεσης αποτελούν σημαντικό κίνητρο για εκείνα τα κράτη μέλη που δεν έχουν ανοίξει πλήρως τις ταχυδρομικές αγορές τους ώστε να το πράξουν. Επιπλέον, οι συνθήκες στην αγορά είναι ευνοϊκές και θα πρέπει να αξιοποιηθεί το άνοιγμα ευκαιρίας που εκπροσωπούν.

Κύρια έμφαση: Υψηλό επίπεδο της καθολικής υπηρεσίας και ανάγκες των καταναλωτών

Η παρούσα ταχυδρομική οδηγία βασίζεται στην αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης. Προσέφερε ήδη στα κράτη μέλη διάφορες δυνατότητες να προσαρμόσουν την καθολική υπηρεσία στις συγκεκριμένες ανάγκες των διαφόρων χωρών. Η περίοδος αναφοράς πρόσφερε ορισμένα παραδείγματα στα οποία τα προϊόντα απευθύνονται στις επιχειρήσεις - τα οποία είναι ελκυστικά από εμπορική άποψη, δεν χρειαζόταν πλέον να θεωρούνται μέρος της καθολικής υπηρεσίας δεδομένου ότι η αγορά εξασφαλίζει πλήρως την παροχή τους. Όμως, η ανάγκη πλήρους εξασφάλισης δικαιωμάτων καθολικής υπηρεσίας για τους καταναλωτές και τις μικρές επιχειρήσεις είναι γενικά αδιαμφισβήτητη. Οι καταναλωτές ως άτομα (περιλαμβανομένων των ΜΜΕ) και οι πολίτες πρέπει να απολαμβάνουν την ίδια ποιότητα υπηρεσιών - αν όχι καλύτερη – μετά από το πλήρες άνοιγμα της αγοράς. Κατευθυντήρια

---

16 Βλέπε κεφάλαιο 4.1. και 4.6. του έγγραφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

17 Βλέπε κεφάλαιο 4.4 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

γραμμή πρέπει να αποτελούν οι ανάγκες τους – περιλαμβανομένων των μελλοντικών αναγκών τους. Αυτό προϋποθέτει επίσης ότι τα δικαιώματά τους, όταν πρόκειται για τη διεκπεραίωση των παραπόνων τους, πρέπει να ενισχυθούν (π.χ. με την επέκταση των διαδικασιών προσφυγής ώστε να καλύπτονται όλοι οι φορείς παροχής υπηρεσιών). Επιπλέον, η αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών ρυθμιστικών αρχών μπορεί επίσης να ενισχύσει τις βέλτιστες πρακτικές. Αυτό μπορεί να αφορά τη συγκριτική αξιολόγησή και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τα παράπονα των πελατών (δηλαδή αξιοποίηση των πρακτικών των κρατών μελών που έχουν περισσότερη πείρα όσον αφορά την αντιμετώπιση παραπόνων) ή ζητήματα σχετικά με διοικητικές διαδικασίες και λογιστική.