

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στον ταχυδρομικό τομέα και σχετικά με την εκτίμηση ορισμένων κρατικών μέτρων στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών

(98/C 39/02)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Μετά την υποβολή του Πράσινου Βιβλίου από την Επιτροπή σχετικά με την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς υπηρεσιών ταχυδρομείου⁽¹⁾ και της ανακοίνωσης προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στην οποία παρατίθενται τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων σχετικά με το Πράσινο Βιβλίο και τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή⁽²⁾, διεξήχθη ουσιαστικός διάλογος σχετικά με τις μελλοντικές κανονιστικές ρυθμίσεις για τον ταχυδρομικό τομέα στην Κοινότητα. Με το ψήφισμα της 7ης Φεβρουαρίου 1994 σχετικά με την ανάπτυξη των κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών⁽³⁾, το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προτείνει μέτρα που θα ορίζουν την εναρμονισμένη καθολική υπηρεσία και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες που είναι δυνατόν να προστατεύονται. Τον Ιούλιο του 1995, η Επιτροπή πρότεινε δέσμη μέτρων όσον αφορά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, η οποία συνίστατο σε πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών⁽⁴⁾ καθώς και σε σχέδιο της παρούσας ανακοίνωσης σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού⁽⁵⁾.

Η παρούσα ανακοίνωση συμπληρώνει τα μέτρα εναρμόνισης που πρότεινε η Επιτροπή και βασίζεται στα αποτελέσματα του ανωτέρω διαλόγου σύμφωνα με τις αρχές που θεσπίζονται στο προαναφερθέν ψήφισμα. Στην παρούσα ανακοίνωση λαμβάνονται υπόψη οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με το σχέδιο ανακοίνωσης που δημοσιεύθηκε το Φεβρουάριο του 1995, το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁽⁶⁾ για το εν λόγω σχέδιο που εκδόθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 1996, καθώς και οι συζητήσεις σχετικά με την προτεινόμενη οδηγία που διεξήχθησαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες έχουν ζωτική σημασία για όλες τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες, δεδομένου ότι αποτελούν σημαντικό παράγοντα της επικοινωνίας και του εμπορίου. Καθώς εμφανίζονται νέες ταχυδρομικές υπηρεσίες χρειάζεται θεβαιότητα στην αγορά προκειμένου να προωθηθούν οι επενδύσεις και να δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας στον τομέα.

Όπως αναγνώρισε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο ταχυδρομικός τομέας υπόκειται στο κοινοτικό δίκαιο, και ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ⁽⁷⁾. Το Δικαστήριο εξήγησε ότι όταν τα κράτη μέλη χορηγούν σε δημόσιες επιχειρήσεις ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα δεν πρέπει να θεσπίζουν ούτε να διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη όσον αφορά τον ανταγωνισμό και ότι οι εν λόγω κανόνες πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με το άρθρο 90 παράγραφος 2, το οποίο ορίζει ότι οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος υπόκεινται στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.

Ως εκ τούτου, συχνά τίθενται ερωτήσεις στην Επιτροπή σχετικά με τη στάση που προτίθεται να τηρήσει, με σκοπό την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ, όσον αφορά τη συμπεριφορά των ταχυδρομικών φορέων και τα κρατικά μέτρα που σχετίζονται με τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στον ταχυδρομικό τομέα.

Η παρούσα ανακοίνωση αφενός περιλαμβάνει την ερμηνεία της Επιτροπής όσον αφορά τις σχετικές διατάξεις της συνθήκης καθώς και τις κατευθυντήριες αρχές σύμφωνα με τις οποίες η Επιτροπή προτίθεται να εφαρμόσει τους κανόνες ανταγωνισμού της συνθήκης στις επιμέρους περιπτώσεις του ταχυδρομικού τομέα, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την παροχή της καθολικής υπηρεσίας, και αφετέρου προσφέρει στις επιχειρήσεις και τα κράτη μέλη σαφείς κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να αποφεύγονται παραβάσεις της συνθήκης. Η παρούσα ανακοίνωση δεν προδικάζει οποιαδήποτε ερμηνεία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Επιπλέον, στην παρούσα ανακοίνωση παρατίθεται η προσέγγιση που προτίθεται να υιοθετήσει η Επιτροπή όταν εφαρμόζει τους κανόνες ανταγωνισμού στη συμπεριφορά των ταχυδρομικών φορέων και όταν εξετάζει εάν τα κρατικά μέτρα που περιορίζουν την ελευθερία παροχής υπηρεσιών ή/και τον ανταγωνισμό στις ταχυδρομικές αγορές συμβιβάζονται με τους κανόνες ανταγωνισμού και άλλους κανόνες της συνθήκης. Η παρούσα ανακοίνωση πραγματεύεται επίσης το θέμα της ισότιμης πρόσβασης στο ταχυδρομικό δίκτυο και τα εχέγγυα που απαιτούνται για να εξασφαλιστεί ο θεμιτός ανταγωνισμός στον τομέα.

⁽¹⁾ COM(91) 476 τελικό.

⁽²⁾ «Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη των κοινοτικών υπηρεσιών ταχυδρομείου» (COM(93) 247 τελικό της 2ας Ιουνίου 1993).

⁽³⁾ ΕΕ C 48 της 16.2.1994, σ. 3.

⁽⁴⁾ ΕΕ C 322 της 2.12.1995, σ. 22.

⁽⁵⁾ ΕΕ C 322 της 2.12.1995, σ. 3.

⁽⁶⁾ ΕΕ C 20 της 20.1.1997, σ. 159.

⁽⁷⁾ Ιδίως στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-48/90 και C-66/90, Κάτω Χώρες και Koninklijke PTT Nederland NV και PTT Post BV κατά Επιτροπής, Συλλογή [1992] I-0565 και στην υπόθεση C-320/91, ποινική δίκη κατά Paul Corbeau Συλλογή [1993] I-2533.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν αναθεωρήσει ή αναθεωρούν τη νομοθεσία τους όσον αφορά τον ταχυδρομικό τομέα, ιδιαίτερα λόγω της ανάπτυξης νέων ταχυδρομικών υπηρεσιών από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς, προκειμένου να περιορίσουν το μονοπώλιο των ταχυδρομικών τους οργανισμών στο επίπεδο που κρίνεται αναγκαίο για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Τυτόχρονα, η Επιτροπή αντιμετωπίζει αυξανόμενο αριθμό καταγγελιών και υποθέσεων βάσει του δικαίου ανταγωνισμού για τις οποίες πρέπει να λάβει θέση. Συνεπώς, στο παρόν στάδιο μια ανακοίνωση αποτελεί το κατάλληλο μέσο καθοδήγησης των κρατών μελών και των ταχυδρομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που απολαμβάνουν ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, προκειμένου να εξασφαλιστεί η σωστή εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού. Η παρούσα ανακοίνωση, μολονότι δεν μπορεί να είναι εξαντλητική, έχει ως στόχο να παράσχει τις απαραίτητες κατευθυντήριες γραμμές για την ορθή εφαρμογή, ιδίως, των άρθρων 59, 85, 86, 90 και 92 της συνθήκης ΕΚ στις επιμέρους υποθέσεις. Εκδίδοντας την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή επιδιώκει να δημιουργήσει συνθήκες διαφάνειας και να διευκολύνει όλους τους ταχυδρομικούς φορείς όσον αφορά τις αποφάσεις τους για επενδύσεις, προς όφελος των χρηστών ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Όπως εξηγεί η Επιτροπή στην ανακοίνωση της 11ης Σεπτεμβρίου 1996 για τις «Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στην Ευρώπη» (*) η αλληλεγγύη και η ισότιμη μεταχείριση σε μία οικονομία αγοράς αποτελούν θεμελιώδεις στόχους της Κοινότητας. Οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος συμβάλλουν στην υλοποίηση των εν λόγω στόχων. Οι Ευρωπαίοι απαιτούν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες σε προσιτές τιμές, και μάλιστα πολλοί εξ αυτών θεωρούν τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος ως κοινωνικό δικαίωμά τους.

Όσον αφορά ιδίως τον ταχυδρομικό τομέα, οι καταναλωτές διεκδικούν ολοένα και αποφασιστικότερα τα δικαιώματά τους και την ικανοποίηση των επιθυμιών τους. Ο διεθνής ανταγωνισμός αναγκάζει τις εταιρείες να χρησιμοποιούν τις εν λόγω υπηρεσίες για να εξασφαλίσουν καλύτερες συμφωνίες όσον αφορά τις τιμές ανάλογες με αυτές των ανταγωνιστών τους. Οι νέες τεχνολογίες, όπως η τηλεομοιοτυπία ή το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ασκούν τεράστιες πιέσεις στις παραδοσιακές ταχυδρομικές υπηρεσίες. Οι εν λόγω εξελίξεις προκαλούν ανησυχίες όχι μόνο για το μέλλον των εν λόγω υπηρεσιών αλλά και για την απασχόληση και την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Η οικονομική σημασία των εν λόγω υπηρεσιών είναι αναμφισβήτητη. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να εκσυγχρονισθούν και να αναπτυχθούν οι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, δεδομένου ότι συμβάλλουν σημαντικά στην ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα, την κοινωνική αλληλεγγύη και την ποιότητα ζωής.

Στόχος της Επιτροπής είναι να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας σε ένα διαρκώς ανταγωνιστικότερο περιβάλλον και να προσφέρει στους καταναλωτές μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογής, καλύτερη ποιότητα και χαμηλότερες τιμές, συμβάλλοντας ταυτόχρονα, μέσω

των πολιτικών της, στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των κρατών μελών και μειώνοντας ορισμένες ανισότητες. Ο ρόλος των ταχυδρομικών υπηρεσιών στο πλαίσιο αυτό είναι καίριος. Η Κοινότητα έχει αναλάβει τη δέσμευση να προωθήσει τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως επιβεβαιώνεται επίσημα στο νέο άρθρο 7Δ που εισήγαγε η συνθήκη του Άμστερνταμ, βελτιώνοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητά τους. Οι δυνάμεις της αγοράς έχουν ως αποτέλεσμα την καλύτερη κατανομή των πόρων και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, με κύριο αποδέκτη τον καταναλωτή, ο οποίος έχει στη διάθεσή του καλύτερη ποιότητα σε χαμηλότερη τιμή. Ωστόσο, οι εν λόγω μηχανισμοί έχουν ενίοτε τα όριά τους, με ενδεχόμενο αποτέλεσμα τα δυνητικά οφέλη να μην επεκτείνονται στο σύνολο του πληθυσμού και να μην προωθείται η κοινωνική και εδαφική συνοχή στην Ένωση. Για το λόγο αυτό, οι δημόσιες αρχές πρέπει να μεριμνούν ώστε το γενικό συμφέρον να λαμβάνεται υπόψη.

Οι παραδοσιακές δομές ορισμένων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, οι οποίες οργανώνονται βάσει εθνικών μονοπωλίων, αποτελούν πρόκληση για την ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση. Αυτό περιλαμβάνει τα ταχυδρομικά μονοπώλια, τα οποία, ακόμη και όταν δικαιολογείται η ύπαρξή τους, ενδέχεται να παρεμποδίσουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς, αποκλείοντας ιδίως την πρόσβαση σε συγκεκριμένο τομέα της.

Η πραγματική πρόκληση είναι να εξασφαλισθεί η ομαλή αλληλεπίδραση μεταξύ των απαιτήσεων της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία, την οικονομική απόδοση και το δυναμισμό, του ελεύθερου ανταγωνισμού και των στόχων γενικού συμφέροντος. Από την εν λόγω αλληλεπίδραση πρέπει να επωφεληθούν τόσο οι πολίτες όσο και η κοινωνία ως σύνολο. Πρόκειται για μια δύσκολη ισορροπία, δεδομένου ότι οι στόχοι μετατοπίζονται συνεχώς: η ενιαία αγορά επεκτείνεται ακατάπαυστα και οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες είναι παρά κάθε άλλο παρά παγιωμένες, οφείλουν να προσαρμόζονται στις νέες απαιτήσεις.

Η βασική έννοια της καθολικής υπηρεσίας, που αποτελεί επινοήση της Επιτροπής (*), είναι η παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών για όλους σε τιμές που ο καθένας μπορεί να πληρώσει. Η καθολική υπηρεσία ορίζεται με βάση συγκεκριμένες αρχές: ισότητα, καθολικότητα, συνέχεια και προσαρμοστικότητα· και με βάση υγιείς πρακτικές: έλλειψη προκαταλήψεων όσον αφορά τη διαχείριση, τον καθορισμό τιμών και τη χρηματοδότηση και έλεγχος από φορείς ανεξάρτητους αυτών που εκμεταλλεύονται τις υπηρεσίες. Τα εν λόγω κριτήρια δεν εφαρμόζονται πάντα σε εθνικό επίπεδο, αλλά στις περιπτώσεις που έχουν θεσπισθεί χρησιμοποιώντας την έννοια της καθολικής υπηρεσίας, επηρέασαν θετικά την ανάπτυξη των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Στην Ευρώπη η καθολική υπηρεσία εκφράζει τις απαιτήσεις και τα ειδικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού προτύ-

(*) COM(96) 443 τελικό.

(*) Βλέπε υποσημείωση αριθ. 8.

που κοινωνίας στο πλαίσιο μιας πολιτικής που συνδυάζει τη δυναμική αγορά με τη συνοχή και την αλληλεγγύη.

Οι καθολικές ταχυδρομικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας είναι πρωταρχικής σημασίας για τους πελάτες τόσο τους ιδιώτες όσο και τις επιχειρήσεις. Ενόψει της ανάπτυξης του ηλεκτρονικού εμπορίου η σημασία τους θα αυξηθεί περαιτέρω στο άμεσο μέλλον. Ο ρόλος των ταχυδρομικών υπηρεσιών στο πλαίσιο αυτό είναι πολύτιμος.

Όσον αφορά τον ταχυδρομικό τομέα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την οδηγία 97/67/ΕΚ (εφεξής «οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες»). Η εν λόγω οδηγία έχει ως στόχο να θεσπίσει κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη του ταχυδρομικού τομέα και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και το σταδιακό άνοιγμα των αγορών με ελεγχόμενο τρόπο.

Σκοπός της ταχυδρομικής οδηγίας είναι να διατηρήσει μακροπρόθεσμα τον καθολικό χαρακτήρα της ταχυδρομικής υπηρεσίας. Η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη ελάχιστες εναρμονισμένες προδιαγραφές καθολικών υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών σε όλη τη χώρα με τακτικές εγγυημένες παραδόσεις σε τιμές προστιτές σε όλους. Η οδηγία αφορά τη συλλογή, μεταφορά, διαλογή και παράδοση επιστολών, καταλόγων και δεμάτων εντός ορισμένων ορίων τιμών και βάρους. Επίσης καλύπτει τα συστημένα και ασφαλισμένα («δηλωμένης αξίας») αντικείμενα και θα πρέπει να εφαρμόζεται τόσο στις εγχώριες όσο και τις διασυνοριακές παραδόσεις. Στην εν λόγω οδηγία λαμβάνονται δεόντως υπόψη η συνέχεια, η εμπιστευτικότητα, η αμεροληψία, η ισότιμη μεταχείριση και η προσαρμοστικότητα.

Για να εξασφαλισθεί η χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας, ένας τομέας ενδέχεται να ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα στους φορείς παροχής της εν λόγω καθολικής υπηρεσίας. Τα όρια του εν λόγω προστατευόμενου τομέα εναρμονίζονται στην οδηγία. Σύμφωνα με την οδηγία, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών μόνο στο βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο για να εξασφαλισθεί η διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας. Επιπλέον, η οδηγία καθορίζει τα ανάτατα όρια του τομέα που τα κράτη μέλη μπορούν να προστατεύουν προκειμένου να επιτευχθεί ο εν λόγω στόχος. Κάθε πρόσθετη χρηματοδότηση που ενδέχεται να απαιτείται για την καθολική υπηρεσία μπορεί να εξασφαλισθεί επιβάλλοντας συγκεκριμένες υποχρεώσεις στις συμβάσεις franchise των εμπορικών φορέων· για παράδειγμα, μπορεί να ζητηθεί από τους εν λόγω φορείς να συνεισφέρουν οικονομικά σε ταμείο αποζημιώσεων, το οποίο θα διαχειρίζεται για το σκοπό αυτό όργανο ανεξάρτητο από τον αποδέκτη ή τους αποδέκτες, όπως προβλέπεται στο άρθρο 9 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Η οδηγία καθορίζει ένα ελάχιστο κοινό επίπεδο καθολικών υπηρεσιών και θεσπίζει κοινούς κανόνες όσον αφορά τον προστατευόμενο τομέα. Ως εκ τούτου, η οδηγία αυξάνει την

ασφάλεια δικαίου όσον αφορά την νομιμότητα ορισμένων αποκλειστικών και ειδικών δικαιωμάτων στον ταχυδρομικό τομέα. Ωστόσο, υπάρχουν κρατικά μέτρα τα οποία δεν θίγονται στην οδηγία και τα οποία ενδέχεται να παραβαίνουν τους κανόνες της συνθήκης ΕΚ που απευθύνονται στα κράτη μέλη. Η αυτόνομη συμπεριφορά των ταχυδρομικών φορέων συνεχίζει επίσης να υπόκειται στους κανόνες ανταγωνισμού της συνθήκης ΕΚ.

Το άρθρο 90 παράγραφος 2 της συνθήκης προβλέπει ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος ενδέχεται να εξαιρεθούν της εφαρμογής των κανόνων της συνθήκης, στο βαθμό που η εφαρμογή των εν λόγω κανόνων εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Ωστόσο, η εν λόγω εξαίρεση υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή έχει προβλεφθεί για να εξασφαλισθεί η καλύτερος συνδυασμός μεταξύ του καθήκοντος παροχής υπηρεσιών γενικού συμφέροντος και του τρόπου με τον οποίο οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται στην πράξη, ώστε τα μέσα που χρησιμοποιούνται να είναι ανάλογα των επιδιωκόμενων στόχων. Η αρχή έχει διατυπωθεί κατά τρόπο που να αφήνει τα περιθώρια για μια ελαστική ισορροπία συναρτήσει των εκάστοτε συνθηκών και των τεχνικών και δημοσιονομικών φραγμών που ενδέχεται να ποικίλλουν ανάλογα με τον τομέα. Επίσης, επιτρέπει την καλύτερη δυνατή αλληλεπίδραση μεταξύ αποτελεσματικότητας της αγοράς και απαιτήσεων γενικού συμφέροντος, εξασφαλίζοντας ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την ικανοποίηση των εν λόγω απαιτήσεων δεν παρεμβαίνουν άσκοπα στην ομαλή λειτουργία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς και δεν επηρεάζουν το εμπόριο σε βαθμό που θα αντέκειτο στο κοινοτικό συμφέρον⁽¹⁰⁾.

Η εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης, συμπεριλαμβανομένης της ενδεχόμενης εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου 90 παράγραφος 2 όσον αφορά τόσο τις πρακτικές των επιχειρήσεων όσον και τα κρατικά μέτρα, είναι δυνατή μόνο κατά περίπτωση. Ωστόσο, είναι ιδιαίτερα σκόπιμο, προκειμένου να αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τα μέτρα που δεν καλύπτονται από την οδηγία, να εξηγήσει η Επιτροπή τον τρόπο που ερμηνεύει τη συνθήκη και την προσέγγιση που προτίθεται να υιοθετήσει όταν εφαρμόζει στο μέλλον τους εν λόγω κανόνες. Η Επιτροπή κρίνει ιδίως ότι, βάσει των διατάξεων του άρθρου 90 παράγραφος 2 σε σχέση με την παροχή της καθολικής υπηρεσίας, η εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης θα πρέπει να προωθεί την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων του ταχυδρομικού τομέα, να ωφελεί τους καταναλωτές και να συμβάλλει θετικά στην επίτευξη των στόχων γενικού συμφέροντος.

Ο ταχυδρομικός τομέας στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από τομείς τους οποίους τα κράτη μέλη προστατεύουν προκειμένου να εξασφαλίσουν την παροχή της καθολικής υπηρεσίας

⁽¹⁰⁾ Απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997 στις υποθέσεις C-157/94 έως C-160/94, «Υποχρεώσεις κρατών μελών — Ηλεκτρικό ρεύμα», Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά Κάτω Χωρών (157/94), Ιταλίας (158/94), Γαλλίας (159/94), Ισπανίας (160/94)· δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

και οι οποίοι εναρμονίζονται από την οδηγία προκειμένου να περιοριστούν οι στρεβλωτικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών. Η Επιτροπή οφείλει, σύμφωνα με τη συνθήκη, να μεριμνά ώστε τα εν λόγω ταχυδρομικά μονοπώλια να συμφωνούν με τους κανόνες της συνθήκης, και ιδίως τους κανόνες ανταγωνισμού, προκειμένου να εξασφαλίσει το μέγιστο δυνατό όφελος και να περιορίσει τις ενδεχόμενες στρεβλωτικές συνέπειες για τους καταναλωτές. Για να επιτύχει το στόχο αυτό η Επιτροπή, εφαρμόζοντας τους κανόνες ανταγωνισμού κατά περίπτωση στο συγκεκριμένο τομέα, θα μεριμνά ώστε η μονοπωλιακή ισχύς να μην χρησιμοποιείται για την επέκταση μιας προστατευόμενης δεσπόζουσας θέσης σε ελευθερωμένες δραστηριότητες ή για την εισαγωγή αδικαιολόγητων διακρίσεων υπέρ των μεγάλων λογαριασμών σε βάρος των μικρών χρηστών. Η Επιτροπή θα μεριμνά επίσης ώστε τα ταχυδρομικά μονοπώλια που χορηγούνται στον τομέα των διασυννομιών υπηρεσιών να μην χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία ή τη διατήρηση παράνομων καρτέλ τιμών που βλάπτουν τα συμφέροντα τόσο των εταιρειών όσο και των καταναλωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η παρούσα ανακοίνωση εξηγεί στους συμμετέχοντες στην αγορά τις πρακτικές συνέπειες από την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στον ταχυδρομικό τομέα και τις πιθανές εξαιρέσεις από τις ισχύουσες αρχές. Η παρούσα ανακοίνωση καθορίζει επίσης τη θέση που θα λάβει η Επιτροπή, στο πλαίσιο που θέτει η διατήρηση ειδικών και αποκλειστικών δικαιωμάτων όπως αυτά εναρμονίζονται από την οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, κατά την εκτίμηση των επιμέρους περιπτώσεων ή ενώπιον του Δικαστηρίου σε υποθέσεις που τα εθνικά δικαστήρια παραπέμπουν στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βάσει του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΚ.

1. ΟΡΙΣΜΟΙ

Στο πλαίσιο της παρούσας ανακοίνωσης εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί⁽¹⁾:

«**ταχυδρομικές υπηρεσίες**»: υπηρεσίες που συνίστανται στη συλλογή, διαλογή, μεταφορά και διανομή ταχυδρομικών αντικειμένων·

«**δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο**»: το σύνολο της οργάνωσης και των κάθε είδους μέσων που χρησιμοποιεί ο φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας, με στόχο ιδίως:

- τη συλλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων για τα οποία υφίσταται υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας από σημεία πρόσβασης σε όλη την επικράτεια,

- τη μεταφορά και διεκπεραίωση των εν λόγω αντικειμένων από το σημείο πρόσβασης στο ταχυδρομικό δίκτυο έως το κέντρο διανομής,
- τη διανομή στη διεύθυνση που αναγράφεται στο αντικείμενο·

«**σημεία πρόσβασης**»: οι συγκεκριμένες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων των γραμματοκιβωτίων που τίθενται στη διάθεση του κοινού είτε σε δημόσιους χώρους είτε σε χώρους του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας, όπου οι πελάτες μπορούν να καταθέτουν ταχυδρομικά αντικείμενα στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο·

«**συλλογή**»: η δραστηριότητα που συνίσταται στη συλλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων από τα γραμματοκιβώτια που κατατίθενται στα σημεία πρόσβασης·

«**διανομή**»: η διαδικασία που περιλαμβάνει τη διαλογή στο κέντρο διανομής μέχρι την παράδοση των ταχυδρομικών αντικειμένων στους παραλήπτες·

«**ταχυδρομικό αντικείμενο**»: αντικείμενο με συγκεκριμένο παραλήπτη αποστέλλόμενο υπό την τελική μορφή, υπό την οποία το αναλαμβάνει ο φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας. Τα αντικείμενα αυτά, περιλαμβάνουν π.χ. πέραν των αντικειμένων αλληλογραφίας, βιβλία, καταλόγους, εφημερίδες, περιοδικά και ταχυδρομικά δέματα που περιέχουν εμπορεύματα με ή χωρίς εμπορική αξία·

«**αντικείμενο αλληλογραφίας**»: επικοινωνία υπό γραπτή μορφή, επί ουσιώδη υλικού υποθέματος, που θα μεταφέρεται και θα παραδίδεται στη διεύθυνση την οποία έχει αναγράψει ο αποστολέας στο ίδιο το αντικείμενο ή στη συσκευασία του. Τα βιβλία, οι κατάλογοι, οι εφημερίδες και τα περιοδικά δεν θεωρούνται αντικείμενα αλληλογραφίας·

«**διαφημιστικό ταχυδρομείο**»: μια ανακοίνωση που συνίσταται αποκλειστικά σε υλικό που αφορά αγγελίες, προώθηση πωλήσεων ή διαφήμιση και περιέχει τυποποιημένο μήνυμα, εκτός από το όνομα, τη διεύθυνση και τον ατομικό κωδικό του παραλήπτη και με τυχόν άλλες τροποποιήσεις που δεν αλλοιώνουν την ουσία του μηνύματος, και η οποία αποστέλλεται σε σημαντικό αριθμό παραληπτών, προς μεταφορά και παράδοση στη διεύθυνση που αναγράφεται από τον αποστολέα στο ίδιο το αντικείμενο ή στη συσκευασία του. Η εθνική κανονιστική αρχή ερμηνεύει τον όρο «σημαντικό αριθμό παραληπτών» εντός κάθε κράτους μέλους και δημοσιεύει κατάλληλο ορισμό. Λογαριασμοί, τιμολόγια, αντίγραφα λογαριασμών και άλλα μη τυποποιημένα μηνύματα δεν θεωρούνται διαφημιστικό ταχυδρομείο. Μια ανακοίνωση που συνδυάζει το διαφημιστικό ταχυδρομείο με άλλα αντικείμενα μέσα στην ίδια συσκευασία δεν θεωρείται διαφημιστικό ταχυδρομείο. Το διαφημιστικό ταχυδρομείο περιλαμβάνει τόσο το διασυννομιό όσο και το εγχώριο διαφημιστικό ταχυδρομείο·

«**ανταλλαγή εγγράφων**»: η παροχή των μέσων, συμπεριλαμβανομένης της προμήθειας από τρίτο ad hoc εγκα-

⁽¹⁾ Οι ορισμοί πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και των ενδεχόμενων αλλαγών που θα προκύψουν από αναθεωρήσεις της εν λόγω οδηγίας.

ταστάσεων και μεταφοράς τα οποία επιτρέπουν την ιδιόχειρη παράδοση δι' αμοιβαίας ανταλλαγής ταχυδρομικών αντικειμένων μεταξύ χρηστών που είναι συνδρομητές της υπηρεσίας αυτής·

«*υπηρεσία κατεπειγόντων*»: υπηρεσία που χαρακτηρίζεται, εκτός από την ταχύτερη και πιο αξιόπιστη συλλογή, διανομή και παράδοση των αντικειμένων, από την παροχή ορισμένων ή όλων των ακόλουθων συμπληρωματικών διευκολύνσεων: εγγύηση της παράδοσης σε ορισμένη ημερομηνία· παραλαβή από το σημείο προέλευσης· παράδοση προσωπικά στον παραλήπτη· δυνατότητα μεταβολής του προορισμού και του παραλήπτη κατά τη διαμετακόμιση· επιβεβαίωση στον αποστολέα της παραλαβής του αντικειμένου αποστολής· έλεγχος και παρακολούθηση των αντικειμένων αποστολής· εξατομικευμένη παροχή υπηρεσιών στους πελάτες και προσφορά υπηρεσιών ανάλογα με τις απαιτήσεις τους. Οι πελάτες είναι κατ' αρχήν διατεθειμένοι να πληρώσουν υψηλότερη τιμή για την εν λόγω υπηρεσία·

«*φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας*»: ο δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που παρέχει καθολική ταχυδρομική υπηρεσία ή μέρος αυτής εντός ενός κράτους μέλους, τα στοιχεία του οποίου έχουν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή·

«*αποκλειστικά δικαιώματα*»: δικαιώματα χορηγούμενα από κράτος μέλος το οποίο, μέσω νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών μέτρων, (αναθέτει κατ' αποκλειστικότητα), την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών σε μια μόνο επιχείρηση, υπέρ της οποίας επιφυλάσσεται το δικαίωμα να παρέχει μια ταχυδρομική υπηρεσία ή να ασκεί μια δραστηριότητα εντός ορισμένης γεωγραφικής περιοχής·

«*ειδικά δικαιώματα*»: δικαιώματα χορηγούμενα από κράτος μέλος σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων μέσω νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών μέτρων τα οποία, εντός ορισμένης γεωγραφικής περιοχής:

- περιορίζουν, βάσει διακριτικής ευχέρειας, σε δύο ή περισσότερες τις επιχειρήσεις που επιτρέπεται να παρέχουν μια υπηρεσία ή να ασκούν μια δραστηριότητα, χωρίς εφαρμογή αντικειμενικών, αναλογικών και αμερόληπτων κριτηρίων, ή
- υποδεικνύουν, χωρίς εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, ορισμένες ανταγωνιστικές επιχειρήσεις οι οποίες επιτρέπεται να παρέχουν μια υπηρεσία ή να ασκούν μια δραστηριότητα, ή
- παραχωρούν σε μια ή περισσότερες επιχειρήσεις, χωρίς εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, νομοθετικά ή κανονιστικά προνόμια που επηρεάζουν ουσιαστικά τη δυνατότητα κάθε άλλης επιχείρησης να παρέχει την ίδια υπηρεσία ή να ασκεί την ίδια δραστηριότητα στην ίδια γεωγραφική περιοχή και υπό ισοδύναμες ουσιαστικά συνθήκες·

«*καταληκτικά τέλη*»: η αμοιβή των φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας για την διανομή της εισερχομένης διασυννοριακής αλληλογραφίας που περιλαμβάνει ταχυδρομικά αντικείμενα τα οποία αποστέλλονται από άλλο κράτος μέλος ή από τρίτη χώρα·

«*μεσάζων*»: κάθε οικονομικός φορέας που ενεργεί ως ενδιάμεσος μεταξύ του αποστολέα και του φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας και πραγματοποιεί τη συλλογή, δρομολόγηση ή και την προδιαλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων πριν την διχοτέυσή τους στο δημόσιο ιδιωτικό δίκτυο στην ίδια ή άλλη χώρα·

«*εθνική κανονιστική αρχή*»: το όργανο ή τα όργανα σε κάθε κράτος μέλος, στα οποία το κράτος μέλος αναθέτει, μεταξύ άλλων, τα ρυθμιστικά καθήκοντα που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες·

«*βασικές απαιτήσεις*»: οι γενικοί λόγοι, μη οικονομικής φύσης, οι οποίοι μπορούν να οδηγήσουν ένα κράτος μέλος στην επιβολή όρων σχετικά με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών⁽¹²⁾. Οι λόγοι αυτοί είναι η εμπιστευτικότητα της αλληλογραφίας, η ασφάλεια του δικτύου σε ό,τι αφορά τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων και, σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, η προστασία δεδομένων, η προστασία του περιβάλλοντος και η χωροταξία.

Η προστασία δεδομένων ενδέχεται να περιλαμβάνει την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που έχουν διαδρασθεί ή αποθηκευθεί και την προστασία της ιδιωτικής ζωής.

2. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΚΑΙ ΘΕΣΗ ΣΤΗΝ ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

α) Ορισμός της γεωγραφικής αγοράς και της αγοράς προϊόντος

- 2.1. Τα άρθρα 85 και 86 της συνθήκης απαγορεύουν ως ασυμβίβαστη με την Κοινή Αγορά κάθε πρακτική μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων που ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και συνεπάγεται την κατάργηση, τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και/ή την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης εντός της κοινής αγοράς ή σε σημαντικό τμήμα της. Τα εδάφη των κρατών μελών αποτελούν ξεχωριστές γεωγραφικές αγορές όσον αφορά την παράδοση εγχώριου ταχυδρομείου, καθώς επίσης και όσον αφορά την εγχώρια παράδοση εισερχόμενου διασυννοριακού ταχυδρομείου, κυρίως λόγω των αποκλειστικών δικαιωμάτων των φορέων που θα αναφερθούν στο σημείο 4.2 και των περιορισμών που επιβάλλονται στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών.

⁽¹²⁾ Το νόημα της εν λόγω σημαντικής φράσης στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού επεξηγείται στην παράγραφο 5.3.

Κάθε γεωγραφική αγορά αποτελεί σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς. Η χώρα προέλευσης του εισερχόμενου διασυνοριακού ταχυδρομείου είναι άνευ σημασίας για τον προσδιορισμό της σχετικής αγοράς.

2.2. Όσον αφορά τις αγορές προϊόντος, οι διαφορετικές πρακτικές μεταξύ των κρατών μελών αποδεικνύουν ότι είναι απαραίτητο να αναγνωρισθεί η ύπαρξη διαφόρων ξεχωριστών αγορών σε ορισμένες περιπτώσεις. Η διάκριση διαφόρων αγορών προϊόντος έχει σημασία, μεταξύ άλλων, όσον αφορά τα χορηγούμενα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Κατά την εκτίμηση κάθε επιμέρους περίπτωσης βάσει των διαφορετικών συνθηκών αγοράς και ρυθμιστικών καθεστώτων στα κράτη μέλη και βάσει του εναρμονισμένου πλαισίου που προβλέπει η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της ότι υφίσταται σειρά διαφορετικών αγορών προϊόντων, όπως η συλλογή, διαλογή και μεταφορά και η διανομή του ταχυδρομείου, και για παράδειγμα η διαφήμιση δια του ταχυδρομείου και το διασυνοριακό ταχυδρομείο. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της ότι οι εν λόγω αγορές είναι πλήρως ή εν μέρει ελευθερωμένες σε ορισμένα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της τις ακόλουθες αγορές κατά την εκτίμηση κάθε επιμέρους περίπτωσης.

2.3. Η γενική υπηρεσία επιστολών αφορά την παράδοση αντικειμένων αλληλογραφίας στους παραλήπτες που αναγράφονται στα αντικείμενα.

Τούτο δεν περιλαμβάνει την αυτοεξυπηρέτηση, δηλαδή την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών από το νομικό ή φυσικό πρόσωπο (συμπεριλαμβανομένης μιας αδελφής ή θυγατρικής επιχείρησης) από το οποίο προέρχεται η αλληλογραφία.

Επίσης δεν περιλαμβάνονται, σύμφωνα με την πρακτική πολλών κρατών μελών, τα ταχυδρομικά αντικείμενα που δεν θεωρούνται αντικείμενα αλληλογραφίας, δεδομένου ότι συνίστανται σε πανομοιότυπα αντίγραφα του ίδιου γραπτού μηνύματος στα οποία δεν έχει επέλθει άλλη αλλαγή, με προσθήκες, διαγραφές ή υποσημειώσεις, εκτός από την αλλαγή του ονόματος και της διεύθυνσης του παραλήπτη. Τούτο αφορά τα περιοδικά, τις εφημερίδες, τις έντυπες περιοδικές εκδόσεις, συμπεριλαμβανομένων των καταλόγων, καθώς και τα προϊόντα ή τα έγγραφα που συνοδεύουν και σχετίζονται με τα εν λόγω αντικείμενα.

Το διαφημιστικό ταχυδρομείο καλύπτεται από τον ορισμό των αντικειμένων αλληλογραφίας. Ωστόσο, η διαφήμιση δια του ταχυδρομείου δεν περιέχει γνήσια προσωπικά μηνύματα. Η εν λόγω μορφή ταχυδρομείου εξυπηρετεί τις ανάγκες συγκεκριμένων φορέων για υπηρεσίες εμπορικής επικοινωνίας, ως συμπλήρωμα της διαφήμισης στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Επιπλέον, οι αποστολές διαφημιστικού ταχυδρομείου δεν απαιτούν

απαραίτητα τον ίδιο σύντομο χρόνο παράδοσης, σε τιμές επιστολών πρώτης κατηγορίας, που ζητούν οι πελάτες των υπηρεσιών στην αγορά που αναφέρεται ανωτέρω. Το γεγονός ότι και οι δύο αυτές υπηρεσίες δεν είναι πάντα άμεσα εναλλάξιμες υποδηλώνει την ενδεχόμενη ύπαρξη ξεχωριστών αγορών.

2.4. Άλλες ξεχωριστές αγορές είναι, για παράδειγμα, η αγορά κατεπειγόντων, η αγορά ανταλλαγής εγγράφων, καθώς και η αγορά νέων υπηρεσιών (υπηρεσίες που διαφέρουν σημαντικά από τις συμβατικές). Δραστηριότητες που συνδυάζουν τις νέες τηλεπικοινωνιακές τεχνολογίες και ορισμένα στοιχεία των ταχυδρομικών υπηρεσιών αποτελούν ενδεχομένως, αλλά όχι απαραίτητα, νέες υπηρεσίες κατά την έννοια της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Όντως, οι δραστηριότητες αυτές ενδέχεται επίσης να αντανakλούν την προσαρμοστικότητα των παραδοσιακών υπηρεσιών.

Η ανταλλαγή εγγράφων διαφέρει από την αγορά που αναφέρεται στο σημείο 2.3, δεδομένου ότι δεν συμπεριλαμβάνει τη συλλογή και την παράδοση στον παραλήπτη των μεταφερόμενων ταχυδρομικών αντικειμένων. Περιλαμβάνει μόνο τη διάθεση μέσων, συμπεριλαμβανομένων των ειδικών χώρων για το σκοπό αυτό, καθώς και τη μεταφορά από τρίτους, ώστε να είναι δυνατή η ιδιόχειρη παράδοση με αμοιβαία ανταλλαγή ταχυδρομικών αντικειμένων μεταξύ χρηστών που είναι συνδρομητές στην εν λόγω υπηρεσία. Οι χρήστες της υπηρεσίας ανταλλαγής εγγράφων αποτελούν μέλη κλειστής ομάδας χρηστών.

Η υπηρεσία κατεπειγόντων επίσης διαφέρει από την αγορά που αναφέρεται στο σημείο 2.3 λόγω της προστιθέμενης αξίας σε σύγκριση με τη βασική ταχυδρομική υπηρεσία⁽¹³⁾. Εκτός από την ταχύτερη και πιο αξιόπιστη συλλογή, μεταφορά και παράδοση των ταχυδρομικών αντικειμένων η υπηρεσία κατεπειγόντων χαρακτηρίζεται από την παροχή ορισμένων ή όλων των ακόλουθων συμπληρωματικών υπηρεσιών: εγγυημένη παράδοση σε ορισμένη ημερομηνία, παραλαβή από τη διεύθυνση του αποστολέα, παράδοση προσωπικά στον παραλήπτη, δυνατότητα μεταβολής του προορισμού και του παραλήπτη κατά τη διαμετακόμιση, επιβεβαίωση στον αποστολέα της παράδοσης του αντικειμένου, παρακολούθηση και εντοπισμός, εξατομικευμένη αντιμετώπιση των πελατών και προσφορά φάσματος υπηρεσιών ανάλογα με τις απαιτήσεις τους. Οι πελάτες είναι κατ' αρχήν διατεθειμένοι να πληρώσουν υψηλότερη τιμή για την εν λόγω υπηρεσία. Ο προστατευόμενος τομέας όπως ορίζεται στην οδηγία εναρμόνισης ενδέχεται να περιλαμβάνει την ταχύτερη παράδοση αντικειμένων εγχώριας αλληλογραφίας που εμπίπτουν εντός των καθορισμένων ορίων τιμής και βάρους.

⁽¹³⁾ Αποφάσεις της Επιτροπής 90/16/ΕΟΚ (ΕΕ L 10 της 12.1.1990, σ. 47) και 90/456/ΕΟΚ (ΕΕ L 233 της 28.8.1990, σ. 19).

2.5. Με την επιφύλαξη του ορισμού των προστατευόμενων υπηρεσιών που περιλαμβάνεται στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, στο πλαίσιο της γενικής υπηρεσίας επιστολών είναι δυνατόν να αναγνωρισθούν διάφορες δραστηριότητες που ανταποκρίνονται σε διαφορετικές ανάγκες και θα πρέπει κατ' αρχήν να θεωρηθούν ως διαφορετικές αγορές: οι αγορές για τη συλλογή και τη διαλογή του ταχυδρομείου, η αγορά μεταφοράς του ταχυδρομείου και, τέλος, η αγορά παράδοσης του ταχυδρομείου (εγχώριου ή εισερχόμενου διασυνοριακού). Από την άποψη αυτή οι πελάτες πρέπει να χωριστούν σε διάφορες κατηγορίες. Οι ιδιώτες πελάτες ζητούν τα διαφορετικά προϊόντα ή υπηρεσίες να παρέχονται ως μια ολοκληρωμένη υπηρεσία. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις πελάτες που αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των φορέων εκμετάλλευσης βάσει του σημείου 4.2, επιδιώκουν ενεργά την αντικατάσταση διαφορετικών στοιχείων της τελικής υπηρεσίας από εναλλακτικές λύσεις (όσον αφορά την ποιότητα των επιπέδων της υπηρεσίας και/ή των εξόδων) που σε διάφορες περιπτώσεις παρέχονται από διαφορετικούς φορείς ή ανατίθενται υπεργολαβικά. Οι επιχειρήσεις πελάτες προσπαθούν να σταθμίσουν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της αυτοεξυπηρέτησης σε σύγκριση με τα αντίστοιχα των υπηρεσιών που παρέχονται από τον ταχυδρομικό φορέα. Τα υπάρχοντα μονοπώλια περιορίζουν την εξωτερική παροχή των εν λόγω επιμέρους υπηρεσιών, αλλά, σε διαφορετική περίπτωση θα παρέχονταν ξεχωριστά σύμφωνα με τους όρους της αγοράς. Αυτή η πραγματικότητα της αγοράς συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι η συλλογή, διαλογή, μεταφορά και παράδοση ταχυδρομικών αντικειμένων συνιστούν διαφορετικές αγορές⁽¹⁴⁾. Από άποψη δικαίου του ανταγωνισμού, η διάκριση μεταξύ των τεσσάρων αγορών είναι ενδεχομένως σημαντική.

Τούτο ισχύει στην περίπτωση του διασυνοριακού ταχυδρομείου, όπου η συλλογή και μεταφορά διενεργούνται από διαφορετικούς ταχυδρομικούς φορείς απ' ό,τι η διανομή. Το ίδιο ισχύει και για το εγχώριο ταχυδρομείο, εφόσον οι περισσότεροι ταχυδρομικοί φορείς επιτρέπουν στους μεγαλύτερους πελάτες τους να αναλάβουν τη διαλογή του κύριου όγκου των αποστολών τους έναντι έκπτωσης επί των τιμών που ισχύουν για το κοινό. Η συλλογή και κατάθεση του ταχυδρομείου και ο τρόπος πληρωμής επίσης ποικίλλουν στις περιπτώσεις αυτές. Σήμερα, οι μεγάλες εταιρείες αναθέτουν συχνά τη διακίνηση της αλληλογραφίας τους σε μεσάζοντες, οι οποίοι προπαρασκευάζουν και διενεργούν την προδιαλογή της αλληλογραφίας πριν την παραδώσουν στον ταχυδρομικό φορέα για την τελική διανομή. Επιπλέον, όλοι οι ταχυδρομικοί φορείς επιτρέπουν με κάποιο τρόπο την πρόσβαση στα τελικά στάδια του ταχυδρομικού δικτύου, για παράδειγμα επιτρέποντας ή ακόμη επιβάλλοντας την κατάθεση της αλληλογραφίας (που έχει υποστεί διαλογή) σε ένα κέντρο αποστολής ή διαλογής. Τούτο εξασφαλίζει σε πολλές περιπτώσεις μεγαλύτερη αξιοπιστία (ποιότητα υπηρεσιών) παρακά-

μπτοντας τυχόν πηγές δυσλειτουργίας στα αρχικά στάδια του ταχυδρομικού δικτύου.

6) Δεσπόζουσα θέση

2.6. Δεδομένου ότι οι φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 είναι στα περισσότερα κράτη μέλη, χάρη σε χορηγηθέντα αποκλειστικά δικαιώματα, οι μόνοι που ελέγχουν ένα δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο το οποίο καλύπτει το σύνολο του εδάφους των κρατών μελών, οι εν λόγω φορείς κατέχουν δεσπόζουσα θέση, κατά την έννοια του άρθρου 86 της συνθήκης, στην εθνική αγορά όσον αφορά τη διανομή των αντικειμένων αλληλογραφίας. Η διανομή αποτελεί το τελικό στάδιο της υπηρεσίας προς τον χρήστη που επιτρέπει σημαντικές οικονομίες κλίμακας, και ο φορέας που παρέχει τις εν λόγω υπηρεσίες κατέχει, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δεσπόζουσα θέση και όσον αφορά τις αγορές συλλογής, διαλογής και μεταφοράς του ταχυδρομείου. Επιπλέον, η επιχείρηση που παρέχει υπηρεσίες διανομής, ιδίως εάν διαθέτει επίσης ταχυδρομικό κατάστημα, έχει το σημαντικό πλεονέκτημα να θεωρείται από τους χρήστες ως η κύρια ταχυδρομική επιχείρηση, διότι είναι η πλέον προφανής και για το λόγο αυτό η φυσική πρώτη επιλογή. Επιπλέον, στα περισσότερα κράτη μέλη η εν λόγω δεσπόζουσα θέση καλύπτει και άλλες υπηρεσίες, όπως είναι οι συστημένες αποστολές ή οι ειδικές υπηρεσίες παράδοσης, και/ή ορισμένους τομείς της αγοράς δεμάτων.

γ) Καθήκοντα των ταχυδρομικών φορέων με δεσπόζουσα θέση

2.7. Σύμφωνα με το άρθρο 86 δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β) της συνθήκης, μια καταχρηστική πρακτική μπορεί να συνίσταται σε περιορισμό της εκτέλεσης μιας υπηρεσίας επι ζημία των καταναλωτών της εν λόγω υπηρεσίας. Όταν ένα κράτος μέλος χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα σε φορέα που αναφέρεται στο σημείο 4.2 για υπηρεσίες που δεν παρέχει ή που παρέχει με τρόπο που δεν καλύπτει τις ανάγκες των πελατών στον ίδιο βαθμό με τις υπηρεσίες που θα παρείχαν ανταγωνιστικοί οικονομικοί φορείς, το εν λόγω κράτος μέλος ωθεί τους συγκεκριμένους φορείς, μέσω απλώς της άσκησης των αποκλειστικών δικαιωμάτων που τους χορηγεί, να περιορίσουν την παροχή της σχετικής υπηρεσίας, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή είναι αδύνατη η άσκηση των σχετικών δραστηριοτήτων από ιδιωτικές εταιρείες. Τούτο ισχύει ιδιαίτερα σε περίπτωση που τα μέτρα που θεσπίζονται για την προστασία της ταχυδρομικής υπηρεσίας περιορίζουν την παροχή άλλων επί μέρους υπηρεσιών σε διαφορετικές ή γειτονικές αγορές, όπως είναι η αγορά κατεπειγόντων. Η Επιτροπή ζήτησε από αρκετά κράτη μέλη να καταργήσουν τους περιορισμούς που προκύπτουν από αποκλειστικά δικαιώματα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών κατεπειγόντων από διεθνείς εταιρείες αγγελιοφόρων⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς για το σκοπό της εφαρμογής κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού (EE C 372 της 9.12.1997, σ. 5).

⁽¹⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 14.

Ένας άλλος τύπος ενδεχόμενης κατάχρησης είναι η παροχή σοβαρά αναποτελεσματικής υπηρεσίας και η μη εκμετάλλευση των τεχνικών εξελίξεων. Τούτο θλάπτει τους καταναλωτές που δεν έχουν την ευκαιρία επιλογής μεταξύ εναλλακτικών φορέων παροχής. Για παράδειγμα, μια έκθεση που εκπονήθηκε για την Επιτροπή⁽¹⁶⁾ το 1994 κατέδειξε ότι στις περιπτώσεις που οι δημόσιοι ταχυδρομικοί φορείς δεν αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό, δεν έχουν σημειώσει ουσιαστική πρόοδο από το 1990 όσον αφορά την τυποποίηση των διαστάσεων και του βάρους. Από την έκθεση προέκυψε επίσης ότι ορισμένοι ταχυδρομικοί φορείς επιδίδονται σε συγκαλυμμένες διασταυρούμενες επιδοτήσεις μεταξύ προστατευόμενων και μη προστατευόμενων υπηρεσιών (βλέπε σημεία 3.1 και 3.4), γεγονός που εξηγεί, σύμφωνα με τη μελέτη, τις περισσότερες διαφορές στις τιμές μεταξύ των κρατών μελών κατά το 1994, που αποβαίνουν σε θάρος ιδιαίτερα των ιδιωτών για τους οποίους δεν ισχύει κανένα σύστημα έκπτωσης, δεδομένου ότι χρησιμοποιούν τις προστατευόμενες υπηρεσίες που κοστίζουν ακριβότερα απ' ό,τι θα έπρεπε.

Από τα παραδείγματα αυτά προκύπτει ότι είναι δυνατόν όταν οι ταχυδρομικοί φορείς απολαμβάνουν ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων να παραμελούν την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας⁽¹⁷⁾ και να μην λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας της υπηρεσίας. Στις περιπτώσεις αυτές, η Επιτροπή ενδέχεται να αναγκασθεί να δράσει λαμβάνοντας υπόψη τους όρους που εξηγούνται στο σημείο 8.3.

Όσον αφορά τις διασυνοριακές ταχυδρομικές υπηρεσίες, η μελέτη που προαναφέρθηκε κατέδειξε ότι η ποιότητά τους πρέπει να βελτιωθεί σε μεγάλο βαθμό ώστε να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πελατών και ειδικότερα των ιδιωτών, οι οποίοι δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τις υπηρεσίες των εταιρειών αγγελιοφόρων ούτε, εναλλακτικά, την αποστολή με τηλεομοιοτυπία. Οι ανεξάρτητες μετρήσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1995 και 1996 καταδεικνύουν μια βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από το 1994 και εξής. Ωστόσο, οι εν λόγω μετρήσεις αφορούν μόνο το ταχυδρομείο πρώτης

κατηγορίας, ενώ οι πλέον πρόσφατες μετρήσεις παρουσιάζουν πάλι μια ελαφρά υποβάθμιση της ποιότητας.

Η πλειονότητα των δημόσιων ταχυδρομικών φορέων της Κοινότητας έχει κοινοποιήσει στην Επιτροπή συμφωνίες για τα καταληκτικά τέλη προκειμένου η Επιτροπή να εκτιμήσει τις εν λόγω συμφωνίες βάσει των κανόνων ανταγωνισμού της συνθήκης. Τα συμβαλλόμενα μέρη των εν λόγω συμφωνιών εξήγησαν ότι στόχος τους είναι αφενός να καθιερώσουν μία δίκαια αποζημίωση για την παράδοση του διασυνοριακού ταχυδρομείου η οποία να ανταποκρίνεται καλύτερα στα πραγματικά έξοδα και αφετέρου να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών διασυνοριακού ταχυδρομείου.

2.8. Η αδικαιολόγητη άρνηση παροχής υπηρεσιών συνιστά επίσης κατάχρηση που απαγορεύεται από το άρθρο 86 της συνθήκης. Η εν λόγω συμπεριφορά θα οδηγούσε σε περιορισμό της παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 86 δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β) και, εφόσον εφαρμόζεται σε ορισμένους μόνο χρήστες, θα είχε ως αποτέλεσμα την εισαγωγή διακρίσεων αντίθετων προς το άρθρο 86 δεύτερο εδάφιο, στοιχείο γ), το οποίο απαγορεύει την εφαρμογή άνισων όρων για ισοδύναμες παροχές. Στα περισσότερα κράτη μέλη οι φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 παρέχουν σε μεσάζοντες τη δυνατότητα πρόσβασης σε διάφορα σημεία πρόσβασης του ταχυδρομικού τους δικτύου. Ωστόσο, οι όροι πρόσβασης, και, ειδικότερα, οι εφαρμόζόμενες τιμές συχνά είναι απόρρητες γεγονός που μπορεί να διευκολύνει την εισαγωγή διακρίσεων. Ως προς το θέμα αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι η ταχυδρομική τους νομοθεσία δεν ευνοεί την αδικαιολόγητη διαφοροποίηση των ταχυδρομικών φορέων όσον αφορά τους ισχύοντες όρους και δεν οδηγεί στον αποκλεισμό ορισμένων εταιρειών.

2.9. Μία επιχείρηση που κατέχει δεσπόζουσα θέση έχει μεν το δικαίωμα να υπερασπιστεί τη θέση της ανταγωνιζόμενη άλλες επιχειρήσεις, οφείλει όμως να μεριμνήσει έτσι ώστε να μην περιοριστεί περαιτέρω ο βαθμός του υφιστάμενου ανταγωνισμού στην αγορά. Οι πρακτικές αποκλεισμού μπορεί να στρέφονται κατά των υφιστάμενων ανταγωνιστών στην αγορά ή μπορεί να αποσκοπούν στην παρεμπόδιση της εισόδου νέων φορέων στην αγορά. Παραδείγματα παράνομων πρακτικών της μορφής αυτής αποτελούν: η προσπάθεια εξάλειψης ενός ανταγωνιστή μέσω της άρνησης πραγματοποίησης συναλλαγών από μέρους επιχείρησης που είναι η μόνη ή η κυριότερη πηγή εφοδιασμού ενός προϊόντος ή η οποία ελέγχει την πρόσβαση σε μία βασική τεχνολογία ή υποδομή· η αθέμιτη επιθετική πολιτική τιμών και η επιλεκτική περικοπή τιμών (βλέπε κατωτέρω στο τμήμα 3)· οι συμφωνίες διανομής· οι διακρίσεις που ασκούνται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μονοπωλιακής συμπεριφοράς που αποσκοπεί στην αποκλεισμό των ανταγωνιστών και τα αποκλειστικά συστήματα έκπτωσης.

⁽¹⁶⁾ UFC — Que Choisir, Postal services in the European Union, Απρίλιος 1994.

⁽¹⁷⁾ Σε πολλά κράτη μέλη οι χρήστες μπορούσαν, πριν από μερικές δεκαετίες, να βασίζονται στην εν λόγω υπηρεσία για την αυθημερόν παραλαβή επιστολών κοινού τύπου που ταχυδρομήθηκαν το πρωί. Έκτοτε, παρατηρείται μια συνεχής ποιοτική υποβάθμιση της υπηρεσίας, και ιδίως μια μείωση του αριθμού ημερήσιων διανομών των ταχυδρομικών διανομών από πέντε σε μία (ή δύο σε ορισμένες πόλεις της Ένωσης). Τα αποκλειστικά δικαιώματα των ταχυδρομικών οργανισμών ευνόησαν την ποιοτική υποβάθμιση, δεδομένου ότι παρεμπόδισαν την είσοδο άλλων εταιρειών στην αγορά. Ως αποτέλεσμα, οι ταχυδρομικοί οργανισμοί απέτυχαν να αντισταθμίσουν τις μισθολογικές αυξήσεις και τη μείωση των ωρών εργασίας χρησιμοποιώντας τη σύγχρονη τεχνολογία, όπως συνέβη στην περίπτωση των επιχειρήσεων σε τομείς ανοικτούς στον ανταγωνισμό.

3. ΔΙΑΣΤΑΥΡΟΥΜΕΝΗ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ

α) Βασικές αρχές

- 3.1. Η διασταυρούμενη επιδότηση σημαίνει ότι μια επιχείρηση επωμίζεται ή καταλογίζει το σύνολο ή μέρος του κόστους δραστηριοτήτων της σε μια γεωγραφική αγορά ή αγορά προϊόντος στις δραστηριότητές της σε άλλη γεωγραφική αγορά ή αγορά προϊόντος. Υπό ορισμένες συνθήκες, η διασταυρούμενη επιδότηση στον ταχυδρομικό τομέα, όπου σχεδόν όλοι οι φορείς παροχής αναπτύσσουν προστατευόμενες και μη προστατευόμενες δραστηριότητες, ενδέχεται να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό, συγκεκριμένα διότι οι άλλοι ανταγωνιστές περιέρχονται σε μειονεκτική θέση με προσφορές οι οποίες καθίστανται δυνατές όχι λόγω αποτελεσματικότητας (συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών κλίμακας) και απόδοσης αλλά λόγω των διασταυρούμενων επιδοτήσεων. Η πρόληψη της διασταυρούμενης επιδότησης που οδηγεί σε αθέμιτο ανταγωνισμό είναι πρωταρχικής σημασίας για την ανάπτυξη του ταχυδρομικού τομέα.
- 3.2. Η διασταυρούμενη επιδότηση δεν στρεβλώνει τον ανταγωνισμό όταν τα έξοδα των προστατευόμενων δραστηριοτήτων επιδοτούνται από τα έσοδα άλλων προστατευόμενων δραστηριοτήτων, δεδομένου ότι ο ανταγωνισμός δεν είναι δυνατός όσον αφορά τις εν λόγω δραστηριότητες. Η εν λόγω μορφή επιδότησης ενδέχεται ενίοτε να είναι απαραίτητη για να μπορέσουν οι φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 να ανταποκριθούν στην υποχρέωσή τους που είναι να παρέχουν μια υπηρεσία καθολικά και υπό τους ίδιους όρους για όλους⁽¹⁸⁾. Για παράδειγμα, η παράδοση αλληλογραφίας σε μη κερδοφόρες αγροτικές περιοχές επιδοτείται μέσω των εσόδων από την παράδοση αλληλογραφίας σε κερδοφόρες αστικές περιοχές. Το ίδιο ισχύει και για την επιδότηση της παροχής προστατευόμενων υπηρεσιών μέσω των εσόδων από δραστηριότητες που υπόκεινται σε ανταγωνισμό. Επιπλέον, η διασταυρούμενη επιδότηση μεταξύ μη προστατευόμενων δραστηριοτήτων δεν αποτελεί εξ ορισμού καταχρηστική πρακτική.
- 3.3. Η επιδότηση δραστηριοτήτων που υπόκεινται στον ανταγωνισμό καταλογίζοντας το κόστους τους σε προστατευόμενες δραστηριότητες ενδέχεται να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό κατά παράβαση του άρθρου 86 και να οδηγήσει σε κατάχρηση εκ μέρους μιας επιχείρησης που κατέχει δεσπόζουσα θέση στην Κοινότητα. Επιπλέον, οι χρήστες υπηρεσιών υπό μονοπωλιακό καθεστώς πρέπει να επωμισθούν έξοδα τα οποία δεν σχετίζονται με την παροχή των εν λόγω δραστηριοτήτων. Παρά ταύτα, οι εταιρείες με δεσπόζουσα θέση έχουν επίσης το δικαίωμα να ασκούν ανταγωνισμό στις τιμές ή να βελτιώνουν την ταμειακή ροή τους και να εξασφαλίζουν μερική μόνο κάλυψη των πάγιων (γενικών) εξόδων τους, εκτός εάν οι τιμές είναι αθέμιτα επιθετικές ή παραβαίνουν τις σχετικές εθνικές ή κοινοτικές ρυθμίσεις.

β) Συνέπειες

- 3.4. Στο σημείο 2.7, καθήκοντα των ταχυδρομικών φορέων με δεσπόζουσα θέση, γίνεται αναφορά στη διασταυρούμενη επιδότηση. Οι φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 δεν πρέπει να χρησιμοποιούν τα έσοδα από τον προστατευόμενο τομέα για τη διασταυρούμενη επιδότηση δραστηριοτήτων σε τομείς όπου υφίσταται ανταγωνισμός. Η εν λόγω πρακτική ενδέχεται να καταργήσει, περιορίσει ή στρεβλώσει τον ανταγωνισμό στο μη προστατευόμενο τομέα. Ωστόσο, σε ορισμένες δικαιολογημένες περιπτώσεις, που υπόκεινται στις διατάξεις του άρθρου 90 παράγραφος 2, η διασταυρούμενη επιδότηση μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη, π.χ. για το ταχυδρομείο πολιτιστικού περιεχομένου⁽¹⁹⁾, στο βαθμό που χορηγείται χωρίς διακρίσεις, ή για ειδικές υπηρεσίες στους μειονεκτούντες από κοινωνική, ιατρική και οικονομική άποψη. Εάν παραστεί ανάγκη, η Επιτροπή θα αναφέρει ποιες άλλες εξαιρέσεις μπορεί να επιτρέψει η συνθήκη. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που αναφέρονται στο σημείο 3.3 ανωτέρω, η τιμή των παρεχόμενων ανταγωνιστικών υπηρεσιών από τους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 θα πρέπει, λόγω της δυσκολίας καταμερισμού των κοινών εξόδων, να είναι κατ' αρχήν τουλάχιστον ίση με το μέσο όρο των συνολικών εξόδων παροχής. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να καλύπτονται τα άμεσα έξοδα και ένα ποσοστό των κοινών και γενικών εξόδων του φορέα παροχής. Για τον προσδιορισμό του ποσοστού αυτού θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν αντικειμενικά κριτήρια, όπως ο όγκος, οι απαιτούμενες εργατοώρες και η ένταση της χρήσης. Εάν σε μια περίπτωση διασταυρούμενης επιδότησης χρησιμοποιείται ως κριτήριο ο κύκλος εργασιών που πραγματοποιήθηκε από την παροχή των σχετικών υπηρεσιών, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι σε μία τέτοια περίπτωση ο κύκλος εργασιών της σχετικής δραστηριότητας παραμένει τεχνητά χαμηλός. Οι επηρεαζόμενοι από τη ζήτηση παράγοντες, όπως τα έσοδα ή τα κέρδη, επηρεάζονται από τις αθέμιτα επιθετικές τιμές. Εάν οι υπηρεσίες προσφέρονται συστηματικά και επιλεκτικά σε τιμή χαμηλότερη του μέσου συνολικού κόστους, η Επιτροπή θα εξετάζει τα θέματα, για κάθε περίπτωση χωριστά, βάσει του άρθρου 86 και του άρθρου 90 παράγραφος 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 86 ή/και 92.

4. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ Η ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

- 4.1. Όσον αφορά τις κρατικές επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούνται ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, η συνθήκη υποχρεώνει τα κράτη μέλη να μην θεσπίζουν ούτε να διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της συνθήκης (άρθρο 90 παράγραφος 1).

⁽¹⁸⁾ Βλέπε οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, αιτιολογικές σκέψεις 16 και 28, και κεφάλαιο 5.

⁽¹⁹⁾ Που αναφέρεται από την Π.Τ.Ε. ως «πνευματικό έργο» και περιλαμβάνει διθλία, εφημερίδες και περιοδικά.

Ο όρος επιχείρηση περιλαμβάνει κάθε νομικό ή φυσικό πρόσωπο που ασκεί μια οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από τη νομική μορφή και τον τρόπο χρηματοδότησής του. Η συλλογή, μεταφορά και διανομή ταχυδρομικών αντικειμένων συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες και υπηρεσίες που κατά κανόνα παρέχονται έναντι αμοιβής.

Ο όρος «δημόσια επιχείρηση» περιλαμβάνει κάθε επιχείρηση στην οποία οι δημόσιες αρχές ασκούν άμεσα ή έμμεσα καθοριστική επιρροή χάρη στην ιδιοκτησιακή σχέση τους με την επιχείρηση, στην οικονομική συμμετοχή τους σε αυτήν ή στους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της⁽²⁰⁾. Οι δημόσιες αρχές θεωρείται ότι ενδέχεται να ασκούν καθοριστική επιρροή ιδίως όταν κατέχουν, άμεσα ή έμμεσα, την πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης, ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου που αντιστοιχούν στις μετοχές που έχει εκδώσει η επιχείρηση, ή μπορούν να διορίσουν το ήμισυ και πλέον των μελών του διοικητικού, διαχειριστικού ή εποπτικού οργάνου. Οι φορείς που αποτελούν τμήμα της διοίκησης του κράτους μέλους και εκμεταλλεύονται κατά οργανωμένο τρόπο ταχυδρομικές υπηρεσίες για τρίτους έναντι αμοιβής θεωρούνται επίσης κρατικές επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 90 παράγραφος 1, να είναι δημόσιες ή ιδιωτικές.

- 4.2. Οι εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν τους ταχυδρομικούς φορείς στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ορισμένων ταχυδρομικών υπηρεσιών, αποτελούν μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 90 παράγραφος 1, της συνθήκης και πρέπει να εξετάζονται βάσει των διατάξεων της συνθήκης στις οποίες αναφέρεται το άρθρο.

Πέραν των υποχρεώσεων των κρατών μελών βάσει του άρθρου 90 παράγραφος 1, οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα υπόκεινται στα άρθρα 85 και 86.

- 4.3. Στα περισσότερα κράτη μέλη, τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα αφορούν υπηρεσίες όπως τη συλλογή, μεταφορά και διανομή ορισμένων ταχυδρομικών αντικειμένων, καθώς και τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών αυτών, όπως το αποκλειστικό δικαίωμα εγκατάστασης γραμματοκιβωτίων στις δημόσιες αρτηρίες ή της έκδοσης γραμματοσήμων που φέρουν το όνομα του κράτους.

5. ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

α) Βασικές αρχές

- 5.1. Η χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν ή περισσότερους από τους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 για τη συλλογή, συμπεριλαμβανόμενης της δημόσιας συλλογής, τη μεταφορά και τη διανομή ορισμένων κατηγοριών ταχυδρομικών αντικειμένων αναπόφευκτα θέτει περιορισμούς στην παροχή των ανωτέρω υπηρεσιών από εταιρίες που έχουν την έδρα τους στο ίδιο ή σε άλλο κράτος μέλος. Οι εν λόγω περιορισμοί έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα όταν οι παραλήπτες ή οι αποστολείς των ταχυδρομικών αντικειμένων που διεκπεραιώνουν οι ανωτέρω επιχειρήσεις είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Στην πράξη, οι περιορισμοί παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 59 της συνθήκης⁽²¹⁾, συμπεριλαμβάνουν την απαγόρευση της μεταφοράς ορισμένων κατηγοριών ταχυδρομικών αντικειμένων προς άλλα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων, και από μεσάζοντες, καθώς και την απαγόρευση της διανομής του διασυνοριακού ταχυδρομείου. Η οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες καθορίζει τους δικαιολογημένους περιορισμούς στην παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

- 5.2. Το άρθρο 66 σε συνδυασμό με τα άρθρα 55 και 56 της συνθήκης θεσπίζει εξαιρέσεις από το άρθρο 59. Εφόσον πρόκειται για εξαιρέσεις σε μια βασική αρχή η ερμηνεία τους, πρέπει να είναι περιοριστική. Όσον αφορά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, η εξαίρεση βάσει του άρθρου 55 εφαρμόζεται μόνο στη μεταφορά και διανομή συγκεκριμένου είδους ταχυδρομείου, και συγκεκριμένα του ταχυδρομείου που προκύπτει στο πλαίσιο δικαστικών ή διοικητικών διαδικασιών οι οποίες συνδέονται, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση επίσημης εξουσίας, ιδίως κοινοποιήσεων στο πλαίσιο δικαστικών ή διοικητικών διαδικασιών. Συνεπώς, για τη μεταφορά και διανομή των ανωτέρω αντικειμένων στο έδαφος κράτους μέλους μπορεί να τεθεί ως προϋπόθεση η κατοχή άδειας (βλέπε σημείο 5.5) προκειμένου να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον. Οι όροι για την χορήγηση των υπόλοιπων παρεκκλίσεων από τη συνθήκη που προβλέπονται στις σχετικές διατάξεις, υπό κανονικές συνθήκες, δεν θα πληρούνται σε σχέση με τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Οι υπηρεσίες αυτές δεν μπορούν καθ' αυτές να θέσουν σε κίνδυνο την κρατική πολιτική ή να επηρεάσουν τη δημόσια υγεία.

- 5.3. Η νομολογία του Δικαστηρίου αφήνει περιθώρια, κατ' αρχήν, για περαιτέρω παρεκκλίσεις λόγω επιτακτικών αναγκών, υπό τον όρο ότι ανταποκρίνονται σε μη οικονομικές βασικές απαιτήσεις για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις, και εφόσον είναι οι ενδεδειγμένες και ανάλογες

⁽²⁰⁾ Οδηγία 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής περί της διαφάνειας των οικονομικών μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων, ΕΕ L 195 της 29.7.1980, σ. 35.

⁽²¹⁾ Για τη γενική ερμηνεία των αρχών που απορρέουν από το άρθρο 59, βλέπε την ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία των υπηρεσιών (ΕΕ C 334 της 9.12.1993, σ. 3).

προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Όσον αφορά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι μόνες βασικές απαιτήσεις που η Επιτροπή θα θεωρήσει ως δικαιολογημένους περιορισμούς στην ελευθερία παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών είναι η προστασία δεδομένων, υπό την επιφύλαξη των μέτρων προσέγγισης στον εν λόγω τομέα, η εμπιστευτικότητα της αλληλογραφίας, η ασφάλεια του δικτύου όσον αφορά τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων, καθώς και, όταν αυτό δικαιολογείται βάσει των διατάξεων της συνθήκης, η προστασία του περιβάλλοντος και η χωροταξία. Αντίστροφα, η Επιτροπή δεν θα θεωρήσει δικαιολογημένη την επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών για λόγους προστασίας των καταναλωτών, εφόσον αυτός ο στόχος γενικού συμφέροντος μπορεί να επιτευχθεί μέσω της γενικής νομοθεσίας για τις θεμιτές εναλλακτικές πρακτικές και την προστασία των καταναλωτών. Οι καταναλωτές επωφελούνται περισσότερο από την ελεύθερη παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών, υπό τον όρο ότι οι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας ορίζονται σαφώς βάσει της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και υπάρχει η δυνατότητα εκπλήρωσής τους.

- 5.4. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή θεωρεί ότι η διατήρηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων που περιορίζουν τη διασυνοριακή παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών πρέπει να δικαιολογείται, υπό το πρίσμα των άρθρων 90 και 59 της συνθήκης. Επί του παρόντος, τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα τα οποία καλύπτουν μόνο τις προστατευόμενες υπηρεσίες, όπως αυτές ορίζονται στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, εκ πρώτης όψεως δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 90 παράγραφος 2. Το εξερχόμενο διασυνοριακό ταχυδρομείο αποτελεί τομέα που *de jure* ή *de facto* έχει ελευθερωθεί σε ορισμένα κράτη μέλη, για παράδειγμα τη Δανία, τις Κάτω Χώρες, τη Φινλανδία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

6) Συνέπειες

- 5.5. Η θέσπιση των μέτρων που περιλαμβάνονται στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ρυθμίσουν κανονιστικά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Σε περίπτωση που τα κράτη μέλη περιορίζουν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες με σκοπό να εξασφαλίσουν την παροχή της καθολικής υπηρεσίας και τη συμμόρφωση προς τις βασικές απαιτήσεις, το περιεχόμενο των κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει να ανταποκρίνεται στους επιδιωκόμενους στόχους. Οι υποχρεώσεις πρέπει, κατά γενικό κανόνα, να επιβάλλονται στο πλαίσιο αδειών ανά κατηγορία και διαδικασιών μέσω των οποίων οι φορείς ταχυδρομικών υπηρεσιών δηλώνουν την επωνυμία τους, τη νομική μορφή τους, τον τίτλο και την διεύθυνσή τους, καθώς και μια σύντομη περιγραφή των υπηρεσιών που παρέχουν στο κοινό. Οι ατομικές άδειες πρέπει να χορηγούνται μόνο για ειδικές ταχυδρομικές υπηρεσίες και εφόσον καταστεί σαφές ότι οι εν λόγω στόχοι δεν μπορούν να

επιτευχθούν με λιγότερο περιοριστικές διαδικασίες. Τα κράτη μέλη ενδέχεται να κληθούν, κατά περίπτωση, να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τα μέτρα που λαμβάνουν, ώστε αυτή να εκτιμήσει την αναλογικότητά τους.

6. ΜΕΤΡΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

α) Βασικές αρχές

- 6.1. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να προσδιορίζουν τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, να χορηγούν τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα που είναι απαραίτητα για την παροχή τους, να ρυθμίζουν κανονιστικά τη διαχείρισή τους και, όταν το κρίνουν απαραίτητο, να εξασφαλίζουν τη χρηματοδότησή τους. Ωστόσο, βάσει του άρθρου 90, παράγραφος 1, της συνθήκης, τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της συνθήκης, και ιδίως τους κανόνες ανταγωνισμού, όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

β) Συνέπειες

- 6.2. Η εκμετάλλευση ενός καθολικού δικτύου συλλογής και διανομής παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα στους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 όσον αφορά την προσφορά όχι μόνο προστατευόμενων ή ελευθερωμένων υπηρεσιών που εμπίπτουν στον ορισμό της καθολικής υπηρεσίας, αλλά και άλλων (μη καθολικών ταχυδρομικών) υπηρεσιών. Η απαγόρευση του άρθρου 90 παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 86 στοιχείο β), εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που μια εταιρεία χωρίς αντικειμενική δικαιολογία, χρησιμοποιεί τη δεσπόζουσα θέση της σε μια αγορά για την απόκτηση ισχύος σε σχετικές ή γειτονικές αγορές οι οποίες είναι ξεχωριστές από την προαναφερθείσα, με κίνδυνο να εξαλειφθεί ο ανταγωνισμός στις εν λόγω αγορές. Σε χώρες όπου η εγγώρια παράδοση των αντικειμένων αλληλογραφίας είναι ελευθερωμένη, π.χ. στην Ισπανία, και το μονοπώλιο περιορίζεται στην υπεραστική μεταφορά και παράδοση, η χρησιμοποίηση μιας δεσπόζουσας θέσης για την επέκταση του μονοπωλίου από την δεύτερη στην πρώτη αγορά θα ήταν επομένως ασυμβίβαστη με τις διατάξεις της συνθήκης, ελλείψει ειδικών λόγων, εάν η λειτουργία των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν ετίθετο προηγουμένως σε κίνδυνο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι θα ήταν σκόπιμο τα κράτη μέλη να ενημερώνουν την Επιτροπή για οποιαδήποτε επέκταση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων και τους λόγους που την δικαιολογούν.

- 6.3. Υπάρχει το ενδεχόμενο οι περιορισμοί στην παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών να έχουν επιπτώσεις στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες που παρέχουν φορείς άλλοι από τους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 είναι

δυνατό να καλύπτουν αποστολές από ή προς άλλα κράτη μέλη, και οι περιορισμοί ενδέχεται να παρεμποδίσουν τις διασυννοριακές δραστηριότητες των φορέων σε άλλα κράτη μέλη.

6.4. Όπως εξηγείται στο σημείο 8, στοιχείο β) εδάφιο vii) στη συνέχεια, τα κράτη μέλη πρέπει να παρακολουθούν τους όρους πρόσβασης και την άσκηση των ειδικών και αποκλειστικών δικαιωμάτων. Τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να συγκροτήσουν νέα όργανα για το σκοπό αυτό, αλλά δεν πρέπει να αναθέτουν στους ταχυδρομικούς φορείς τους ⁽²²⁾, όπως αυτοί αναφέρονται στο σημείο 4.2, ή σε οποιοδήποτε όργανο το οποίο σχετίζεται (νομικά, διοικητικά και διαρθρωτικά) με τους εν λόγω φορείς, την αρμοδιότητα να εποπτεύουν τα χορηγηθέντα αποκλειστικά δικαιώματα και τις δραστηριότητες των ταχυδρομικών φορέων γενικά. Μια επιχείρηση που κατέχει δεσπόζουσα θέση δεν θα πρέπει να διαθέτει ανάλογη ισχύ έναντι των ανταγωνιστών της. Η ανεξαρτησία, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, της εποπτεύουσας αρχής από όλες τις επιχειρήσεις που εποπτεύει είναι πρωταρχικής σημασίας. Το σύστημα ανόθευτου ανταγωνισμού που απαιτεί η συνθήκη μπορεί να εξασφαλισθεί μόνον εφόσον δίνονται ίσες ευκαιρίες στους διάφορους οικονομικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένου του απόρρητου χαρακτήρα των επαγγελματικών μυστικών. Όταν επιτρέπεται σε ένα φορέα να ελέγχει τις δηλώσεις των ανταγωνιστών του, όταν ανατίθεται σε μια επιχείρηση η αρμοδιότητα εποπτείας των δραστηριοτήτων των ανταγωνιστών της ή όταν μια επιχείρηση συμμετέχει στη χορήγηση αδειών, η εν λόγω επιχείρηση αντλεί εμπορικές πληροφορίες για τους ανταγωνιστές της και κατ' αυτόν τον τρόπο έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει τη δραστηριότητά τους.

7. ΤΑΧΥΔΡΟΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ

α) Αρχές

Μολονότι οι πληροφορίες για τις βασικές οικονομικές επιδόσεις των φορέων που αναφέρονται στο σημείο 4.2 είναι περιορισμένες, δεδομένου ότι σχετικά λίγοι μεταξύ αυτών δημοσιεύουν σε τακτά διαστήματα τα ανάλογα στοιχεία ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχός τους, κατά τα φαινόμενα λίγοι είναι οι φορείς που πραγματοποιούν υψηλά κέρδη, ενώ οι περισσότεροι είτε παρουσιάζουν έλλειμμα είτε εξισορροπούν τα κέρδη με τις ζημιές τους από την άσκηση ταχυδρομικών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, ορισμένες ταχυδρομικές υπηρεσίες λαμβάνουν άμεση οικονομική υποστήριξη με τη μορφή επιδοτήσεων ή έμμεση υποστήριξη με τη μορφή φορολογικών απαλλαγών, μολονότι τα πραγματικά ποσά συχνά δεν είναι διαφανή.

Η συνθήκη καθιστά την Επιτροπή υπεύθυνη για την εφαρμογή του άρθρου 92, σύμφωνα με το οποίο η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων που επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας είναι ασυμβίβαστη με την κοινή αγορά, με εξαίρεση ορισμένες περιπτώσεις κατά τις οποίες χορηγείται ή είναι δυνατόν να χορηγηθεί απαλλαγή. Με την επιφύλαξη του άρθρου 90 παράγραφος 2, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες υπόκεινται στα άρθρα 92 και 93 ⁽²³⁾.

Σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή, προκειμένου να λάβουν την έγκρισή της, κάθε σχέδιο χορήγησης ενίσχυσης ή τροποποίησης υφιστάμενων καθεστώτων ενισχύσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή οφείλει να εποπτεύει τις συγκεκριμένες ενισχύσεις ή όσες χρονολογούνται πριν από την έναρξη ισχύος της συνθήκης ή πριν από την προσχώρηση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

Όλοι οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας εμπήκουν σήμερα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων ⁽²⁴⁾, όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την οδηγία 93/84/ΕΟΚ ⁽²⁵⁾. Πέραν της γενικής απαίτησης για διαφάνεια των λογαριασμών των φορέων που αναφέρονται στο σημείο 4.2, όπως εξετάσθηκε στο σημείο 8 στοιχείο β) εδάφιο vi), τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν τη διαφάνεια των οικονομικών τους σχέσεων με τους εν λόγω φορείς, όπως προβλέπει η οδηγία, ώστε να καθίστανται σαφή τα εξής:

α) οι κρατικοί πόροι που διατίθενται άμεσα εξαιρουμένων των φορολογικών απαλλαγών και εκπτώσεων.

β) οι κρατικοί πόροι που διατίθενται μέσω άλλων κρατικών επιχειρήσεων ή χρηματοδοτικών ιδρυμάτων.

γ) η πραγματική χρησιμοποίηση των εν λόγω κρατικών πόρων.

Η Επιτροπή θεωρεί χορήγηση κρατικών πόρων ιδίως τα εξής:

α) την αντιστάθμιση επιχειρηματικών ζημιών.

β) την εισφορά κεφαλαίου.

⁽²²⁾ Βλέπε ιδίως την απόφαση της 13.12.1991, στην υπόθεση C-18/88, RTT κατά GB-Inno-BM, Συλλογή 1991 I-5981-5982, αιτιολογικές σκέψεις 25 έως 28.

⁽²³⁾ Υπόθεση C-387/92, Banco de Credito Industrial SA κατά Ayuntamiento Valencia, Συλλογή [1994] I-877.

⁽²⁴⁾ ΕΕ L 195 της 29.7.1980, σ. 35.

⁽²⁵⁾ ΕΕ L 254 της 12.10.1993, σ. 16.

- γ) τη χορήγηση μη επιστρεπτέων δανείων ή δανείων με ευνοϊκούς όρους·
- δ) τη χορήγηση οικονομικών πλεονεκτημάτων λόγω παραίτησης από κέρδη ή από την ανάκτηση οφειλόμενων ποσών·
- ε) την παραίτηση από τη φυσιολογική απόδοση των χρησιμοποιηθέντων κρατικών πόρων·
- στ) την αποζημίωση για χρηματοοικονομικές επιβαρύνσεις που έχουν επιβάλλει οι δημόσιες αρχές.

6) Εφαρμογή των άρθρων 90 και 92

Η Επιτροπή κλήθηκε να εξετάσει σειρά φορολογικών πλεονεκτημάτων που χορηγήθηκαν σε ταχυδρομικό φορέα βάσει του άρθρου 92 σε συνδυασμό με το άρθρο 90 της συνθήκης. Η Επιτροπή είχε ως στόχο να εξακριβώσει εάν η εν λόγω ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τη διασταυρούμενη επιδότηση των δραστηριοτήτων του εν λόγω φορέα σε τομείς ανοικτούς στον ανταγωνισμό. Την εποχή εκείνη ο ταχυδρομικός φορέας δεν διέθετε ένα αναλυτικό σύστημα κοστολόγησης που θα επέτρεπε στην Επιτροπή να διακρίνει μεταξύ προστατευόμενων και μη προστατευόμενων δραστηριοτήτων. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή βάσει των πορισμάτων μελετών που διενεργήθηκαν στον εν λόγω τομέα, υπολόγισε τα πρόσθετα έξοδα του εν λόγω ταχυδρομικού φορέα λόγω των υποχρεώσεων παροχής της καθολικής υπηρεσίας και συνέκρινε τα εν λόγω έξοδα με τα φορολογικά πλεονεκτήματα. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα έξοδα υπερέβαιναν τα εν λόγω πλεονεκτήματα και κατά συνέπεια αποφάσισε ότι το εξεταζόμενο φορολογικό σύστημα δεν μπορεί να οδηγήσει σε διασταυρούμενη επιδότηση των δραστηριοτήτων του συγκεκριμένου φορέα σε τομείς στους οποίους υφίσταται ανταγωνισμός⁽²⁶⁾.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην απόφασή της η Επιτροπή κάλεσε το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να μεριμνήσει ώστε ο ταχυδρομικός φορέας να υιοθετήσει ένα αναλυτικό σύστημα κοστολόγησης και ζήτησε να της υποβάλεται ετήσια έκθεση ώστε να είναι σε θέση να παρακολουθεί εάν τηρείται το κοινοτικό δίκαιο.

Το Πρωτοδικείο επικύρωσε την απόφαση της Επιτροπής και δήλωσε ότι τα φορολογικά πλεονεκτήματα υπέρ του εν λόγω ταχυδρομικού φορέα αποτελούν κρατική ενίσχυση που εξαιρείται από την απαγόρευση που προ-

βλέπεται στο άρθρο 92 παράγραφος 1, βάσει του άρθρου 90 παράγραφος (27).

8. ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

α) Βασικές αρχές

8.1. Το άρθρο 90 παράγραφος 2, της συνθήκης επιτρέπει την απαλλαγή από την εφαρμογή των κανόνων της συνθήκης σε περίπτωση που η εφαρμογή τους εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 και την παροχή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος των κρατών μελών όσον αφορά τον καθορισμό ειδικών απαιτήσεων για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, η αποστολή αυτή συνίσταται κατά κύριο λόγο στην παροχή και διατήρηση καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας που εξασφαλίζει σε προσιτές, ανάλογες του κόστους και διαφανείς τιμές την πρόσβαση στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο σε όλη την επικράτεια εντός εύλογης απόστασης και σε λογικές ώρες λειτουργίας, περιλαμβάνει δε τη συλλογή ταχυδρομικών αντικειμένων από προσιτά γραμματοκιβώτια ή σημεία συγκέντρωσης σε όλη την επικράτεια και την έγκαιρη παράδοσή τους στην αναγραφόμενη διεύθυνση καθώς και συναφείς υπηρεσίες που ανατίθενται με μέτρα κανονιστικής φύσεως στους εν λόγω φορείς για καθολική παράδοση συγκεκριμένου ποιοτικού επιπέδου. Η καθολική υπηρεσία θα εξελιχθεί βάσει των κοινωνικών, οικονομικών και τεχνικών συνθηκών και των αναγκών των χρηστών.

Το γενικό συμφέρον στην περίπτωση αυτή απαιτεί την ύπαρξη ενός πραγματικά ολοκληρωμένου δημόσιου ταχυδρομικού δικτύου στην Ευρώπη, το οποίο επιτρέπει την αποτελεσματική κυκλοφορία των πληροφοριών και, συνεπώς, προωθεί, αφενός, την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, την ανάπτυξη των συναλλαγών και τη μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών και, αφετέρου, τη βελτίωση των κοινωνικών επαφών μεταξύ των πολιτών της Ένωσης. Ο ορισμός του προστατευόμενου τομέα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους χρηματοοικονομικούς πόρους που απαιτούνται για την παροχή της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

8.2. Οι οικονομικοί πόροι για τη διατήρηση και βελτίωση του δημόσιου δικτύου εξακολουθούν να προέρχονται κυρίως από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο

⁽²⁶⁾ Υπόθεση NN 135/92, ΕΕ C 262 της 7.10.1995, σ. 11.

⁽²⁷⁾ Υπόθεση T-106/95 FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1997, Συλλογή 1997 II-229.

σημείο 2.3. Επί του παρόντος, και ελλείψει μέτρων εναρμόνισης σε κοινοτικό επίπεδο, στα περισσότερα κράτη μέλη τα όρια του μονοπωλίου καθορίζονται με βάση το βάρος του αντικειμένου. Σε ορισμένα κράτη μέλη το αντίστοιχο κριτήριο καθορίζεται βάσει του συνδυασμού τιμής και βάρους, ενώ σε ένα κράτος μέλος μοναδικό κριτήριο είναι η τιμή. Από τα στοιχεία που συγκέντρωσε η Επιτροπή όσον αφορά τα έσοδα που αποφέρει η ταχυδρομική ροή στα κράτη μέλη προκύπτει ότι η διατήρηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων όσον αφορά τη συγκεκριμένη αγορά, εφόσον δεν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις, θα μπορούσε να αποτελεί επαρκή εγγύηση για τη βελτίωση και τη διατήρηση του δημόσιου ταχυδρομικού δικτύου.

Η υπηρεσία για την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρήσουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, στο βαθμό που απαιτείται για τη διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας, εναρμονίζεται στην υπό έκδοση οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Στο βαθμό που τα κράτη μέλη χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα για την εν λόγω υπηρεσία, η υπηρεσία πρέπει να θεωρείται ξεχωριστή αγορά προϊόντος κατά την αξιολόγηση μεμονωμένων περιπτώσεων ιδίως όσον αφορά τη διαφήμιση δια του ταχυδρομείου, τη διανομή εισερχόμενου διασυννοριακού ταχυδρομείου, το εξερχόμενο διασυννοριακό ταχυδρομείο, καθώς και όσον αφορά τη συλλογή, τη διαλογή και τη μεταφορά ταχυδρομείου. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της ότι οι εν λόγω αγορές έχουν ολοκληρωθεί πλήρως ή εν μέρει σε ορισμένα κράτη μέλη.

8.3. Κατά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και άλλων σχετικών διατάξεων της Συνθήκης στον ταχυδρομικό τομέα, η Επιτροπή, ανεξάρτητα από το αν ενεργεί κατόπιν καταγγελίας ή αυτεπαγγέλτως, θα λαμβάνει υπόψη της τον εναρμονισμένο ορισμό που περιλαμβάνεται στην οδηγία για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσο τα όρια του προστατευόμενου τομέα δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 90 παράγραφος 2. Σημείο εκκίνησης θα πρέπει να αποτελέσει η υπόθεση ότι, στο βαθμό που εμπίπτουν εντός των ορίων του προστατευόμενου τομέα όπως ορίζεται στην οδηγία, τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα δικαιολογούνται, εκ πρώτης όψεως, βάσει του άρθρου 90 παράγραφος 2. Ωστόσο, η υπόθεση αυτή μπορεί να ανατραπεί αν από τα πραγματικά περιστατικά μιας υπόθεσης προκύπτει ότι ο περιορισμός δεν πληροί τους όρους του άρθρου 90 παράγραφος 2⁽²⁸⁾.

8.4. Η αγορά της διαφήμισης δια του ταχυδρομείου αναπτύσσεται με διαφορετικό ρυθμό στα διάφορα κράτη μέλη, γεγονός που δημιουργεί δυσχέρειες στην Επιτροπή, στην παρούσα φάση, ως προς τον καθορισμό

γενικά των υποχρεώσεων των κρατών μελών σχετικά με την εν λόγω υπηρεσία. Τα δύο κύρια ζητήματα που σχετίζονται με τη διαφήμιση δια του ταχυδρομείου είναι η ενδεχόμενη κατάχρηση από τους πελάτες των τιμολογίων και της ελευθέρωσής της (παράδοση αντικειμένων προστατευόμενου τομέα από εναλλακτικό φορέα ως διαφήμιση δια του ταχυδρομείου που αποτελεί μη προστατευόμενο τομέα) για να καταστρατηγηθούν οι προστατευόμενες υπηρεσίες που αναφέρονται στο σημείο 8.2. Τα στοιχεία που προέρχονται από τα κράτη μέλη τα οποία δεν επιβάλλουν περιορισμούς στις υπηρεσίες διαφήμισης δια του ταχυδρομείου, δηλαδή η Ισπανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία δεν είναι ακόμη ολοκληρωμένα και δεν επιτρέπουν μια οριστική γενική εκτίμηση. Λαμβάνοντας υπόψη την αβεβαιότητα που επικρατεί, θεωρείται προς το παρόν προτιμότερη μια κατά περίπτωση προσέγγιση. Αν οι περιστάσεις το επιβάλλουν, και με την επιφύλαξη του σημείου 8.3, τα κράτη μέλη ενδέχεται να διατηρήσουν ορισμένους υφιστάμενους περιορισμούς όσον αφορά τις υπηρεσίες διαφήμισης δια του ταχυδρομείου ή τη χορήγηση άδειας προκειμένου να αποφευχθούν οι τεχνητές στρεβλώσεις της κυκλοφορίας και η ουσιαστική αποσταθεροποίηση των εσόδων.

8.5. Όσον αφορά τη διανομή του εισερχόμενου διασυννοριακού ταχυδρομείου, το σύστημα των καταληκτικών τελών που εισπράττει ο ταχυδρομικός φορέας του κράτους μέλους παράδοσης διασυννοριακού ταχυδρομείου από τον φορέα του κράτους μέλους προέλευσης τελεί υπό αναθεώρηση προκειμένου να προσαρμοστούν τα καταληκτικά τέλη, τα οποία σε πολλές περιπτώσεις είναι εξαιρετικά χαμηλά, στο πραγματικό κόστος παράδοσης.

Με την επιφύλαξη του σημείου 8.3, τα κράτη μέλη ενδέχεται να διατηρήσουν ορισμένους περιορισμούς στη διανομή του εισερχόμενου διασυννοριακού ταχυδρομείου⁽²⁹⁾, ώστε να αποφευχθεί η τεχνητή εκτροπή της ταχυδρομικής ροής, γεγονός που θα προκαλούσε διάγκωση του ποσοστού του διασυννοριακού ταχυδρομείου που διακινείται στην Κοινότητα. Οι εν λόγω περιορισμοί επιτρέπεται να αφορούν μόνο αντικείμενα που εμπίπτουν στον προστατευόμενο τομέα παροχής υπηρεσιών. Κατά την εκτίμηση της κατάστασης στο πλαίσιο μεμονωμένων περιπτώσεων η Επιτροπή θα λάβει υπόψη της τις σχετικές ιδιάζουσες περιστάσεις στα κράτη μέλη.

8.6. Οι ταχυδρομικοί φορείς σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν επιτρέψει ή επιτρέπουν όλο και περισσότερο την πρόσβαση τρίτων στη συλλογή, διαλογή και μεταφορά

⁽²⁸⁾ Όσον αφορά τα όρια για την εφαρμογή της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 90 παράγραφος 2, βλέπε τη θέση του Δικαστηρίου στις ακόλουθες υποθέσεις: υπόθεση C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA κατά Siderurgica Gabrielli SpA*, Συλλογή 1991 I-1979, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991: υπόθεση C-41/90, *Συλλογή 1991, I-5889*, *Klaus Hoefner και Fritz Elser κατά Macrotron GmbH*, απόφαση της 23ης Απριλίου 1991.

⁽²⁹⁾ Οι περιπτώσεις αυτές είναι δυνατόν να αφορούν ιδίως έντυπα που έχουν μεταφερθεί από ένα κράτος σε άλλο από εμπορικές εταιρίες προκειμένου να διοχετευθούν στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο μέσω ενός ταχυδρομικού φορέα του δεύτερου κράτους.

ταχυδρομικών αντικειμένων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι εισοδηματικές επιπτώσεις του εν λόγω ανοίγματος ενδέχεται να ποικίλουν ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί στα διάφορα κράτη μέλη, ορισμένα κράτη μέλη ενδέχεται, υπό ειδικές περιστάσεις και με την επιφύλαξη του σημείου 8.3, να διατηρήσουν ορισμένους υφιστάμενους περιορισμούς όσον αφορά τη συλλογή, τη διαλογή και τη μεταφορά ταχυδρομικών αντικειμένων από μεσάζοντες⁽³⁰⁾, προκειμένου να δώσουν στον φορέα που αναφέρεται στο σημείο 4.2 τα περιθώρια για την απαραίτητη αναδιάρθρωση. Ωστόσο, οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να εφαρμοστούν μόνο για τα ταχυδρομικά αντικείμενα που καλύπτονται από τα υφιστάμενα μονοπώλια, να μην περιορίζουν ότι θεωρείται *de facto* αποδεκτό στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και να συμβιβάζονται με την αρχή της ισότιμης πρόσβασης στο ταχυδρομικό δίκτυο όπως αναφέρεται στο σημείο 8, στοιχείο β) εδάφιο vii).

6) Όρος για την εφαρμογή του άρθρου 90 παράγραφος 2 στον ταχυδρομικό τομέα

Για την απαλλαγή βάσει του άρθρου 90 παράγραφος 2, πρέπει να πληρούνται οι ακόλουθοι όροι:

i) *Ελευθέρωση άλλων ταχυδρομικών υπηρεσιών*

Με εξαίρεση τις υπηρεσίες για τις οποίες η προστασία είναι απαραίτητη, και τις οποίες η οδηγία επιτρέπει να προστατεύονται, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ανακαλέσουν όλα τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών στο βαθμό που η εκτέλεση της ειδικής αποστολής που ανατίθεται στους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 για την παροχή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος παρεμποδίζεται εκ του νόμου ή εκ των πραγμάτων με εξαίρεση το ταχυδρομείο που σχετίζεται με την άσκηση επίσημης εξουσίας και να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί το δικαίωμα όλων των οικονομικών φορέων να παρέχουν ταχυδρομικές υπηρεσίες.

Τούτο δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εξαρτούν, όταν παρίσταται ανάγκη, την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών από διαδικασίες δήλωσης, ή άδειες ανά κατηγορία και, όταν απαιτείται, ατομικές άδειες με σκοπό τη συμμόρφωση προς βασικές προϋποθέσεις και της διαφύλαξη της καθολικής υπηρεσίας. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι

ανωτέρω διαδικασίες διεξάγονται με διαφάνεια, αντικειμενικότητα και χωρίς διακρίσεις και ότι υπάρχει αποτελεσματική διαδικασία προσφυγής στα δικαστήρια σε περίπτωση απόρριψης σχετικής αίτησης.

ii) *Απουσία λιγότερο περιοριστικών μέσων για την εξασφάλιση της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος*

Η χορήγηση ή διατήρηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων είναι δυνατή μόνο στο βαθμό που είναι απολύτως αναγκαία για να εξασφαλισθεί η εκτέλεση της αποστολής γενικού οικονομικού συμφέροντος. Σε πολλούς τομείς η είσοδος νέων εταιριών στην αγορά μπορεί, βάσει της εξειδίκευσης και της εμπειρογνομοσύνης τους, να συμβάλλει στην παροχή της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Σε περίπτωση που οι φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 δεν παρέχουν ικανοποιητικά όλα τα στοιχεία της καθολικής υπηρεσίας που απαιτούνται βάσει της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (όπως τη δυνατότητα κάθε πολίτη του αντίστοιχου κράτους μέλους, και ιδίως όσων είναι εγκατεστημένοι σε απομακρυσμένες περιοχές, να έχει πρόσβαση σε εφημερίδες, περιοδικά και διθλία), ακόμη και με τα οφέλη του καθολικού ταχυδρομικού δικτύου, και των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες⁽³¹⁾. Αντί να επεκτείνουν τα δικαιώματα που έχουν ήδη παράσχει, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών από ανταγωνιστές και για το σκοπό αυτό μπορούν να επιβάλλουν υποχρεώσεις στους ανταγωνιστές αυτούς, πέραν των βασικών απαιτήσεων. Οι υποχρεώσεις αυτές πρέπει να είναι αντικειμενικές, διαφανείς και να μην εισάγουν διακρίσεις.

iii) *Αναλογικότητα*

Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να εξασφαλίσουν ότι η έκταση των ειδικών και αποκλειστικών δικαιωμάτων είναι ανάλογη του γενικού οικονομικού συμφέροντος που επιδιώκεται με την εκχώρησή τους. Η απαγόρευση της αυτοεξυπηρέτησης, δηλαδή της παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών από το φυσικό ή νομικό πρόσωπο (το οποίο περιλαμβάνει αδελφή ή θυγατρική εταιρία) που αποστέλλει το ταχυδρομείο ή της συλλογής και μεταφοράς των αντικειμένων αυτών από τρίτους που ενεργούν μόνο εξ' ονόματός του, δεν θα ήταν ανάλογη προς τον στόχο εξασφάλισης επαρκών πόρων για το

⁽³⁰⁾ Ακόμη και στην περίπτωση μονοπωλίου, οι αποστολές θα είναι ελεύθεροι να χρησιμοποιήσουν ειδικές υπηρεσίες που παρέχουν μεσάζοντες, π.χ. (προ-)διαλογή πριν την κατάθεση στον ταχυδρομικό φορέα.

⁽³¹⁾ Σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι χρήστες απολαμβάνουν του δικαιώματος καθολικής υπηρεσίας.

δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο. Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να προσαρμόσουν την έκταση των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σύμφωνα με την εξέλιξη των αναγκών υπό τις οποίες διενεργείται η παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών, καθώς και λαμβάνοντας υπόψη την ενδεχόμενη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων στον φορέα που αναφέρεται στο σημείο 4.2.

iv) *Έλεγχος από ανεξάρτητο εκτελεστικό όργανο*

Η εποπτεία της εκτέλεσης της αποστολής των φορέων που αναφέρονται στο σημείο 4.2 ως προς την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και της ελεύθερης πρόσβασης στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο και, ανάλογα με την περίπτωση, της χορήγησης αδειών ή του ελέγχου των δηλώσεων, καθώς και του σεβασμού εκ μέρους των οικονομικών φορέων των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων των φορέων που αναφέρονται στο σημείο 4.2 θα ασκείται από ένα ή περισσότερα όργανα ανεξάρτητα των τελευταίων ⁽³²⁾.

Το εν λόγω όργανο πρέπει να μεριμνεί ώστε οι συμβάσεις παροχής προστατευόμενων υπηρεσιών να είναι απόλυτα διαφανείς, να τιμολογούνται ξεχωριστά και να διακρίνονται από μη προστατευόμενες υπηρεσίες, όπως η εκτύπωση, η σήμανση ή/και η τοποθέτηση σε φακέλους, οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής υπηρεσιών οι οποίες είναι εν μέρει προστατευόμενες και εν μέρει ελευθερωμένες να διαχωρίζονται· και το προστατευόμενο σκέλος τους να παρέχεται σε όλους τους αποστολείς, ανεξάρτητα από το αν αγοράζουν το μη προστατευόμενο σκέλος των υπηρεσιών.

v) *Αποτελεσματικός έλεγχος των προστατευόμενων υπηρεσιών*

Τα κράτη μέλη οφείλουν να ελέγχουν αποτελεσματικά την εκτέλεση των καθηκόντων που είναι εκτός ανταγωνισμού σύμφωνα με δημοσιοποιημένους στόχους όσον αφορά την εξυπηρέτηση και τα επίπεδα απόδοσης. Πρέπει επίσης να δημοσιεύονται εκθέσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα σχετικά με την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

vi) *Διαφάνεια της λογιστικής οργάνωσης*

Κάθε ένας από τους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 χρησιμοποιεί ενιαίο ταχυδρομικό δίκτυο προκειμένου να ασκήσει ανταγωνισμό σε διάφορες αγορές. Οι φορείς που διαχειρίζονται ένα καθολικό

ταχυδρομικό δίκτυο μπορούν εύκολα να εισάγουν διακρίσεις ως προς τις τιμές και τις υπηρεσίες μεταξύ διαφόρων κατηγοριών πελατών ή και στο πλαίσιο μιας κατηγορίας πελατών, δεδομένου ότι τα σημαντικά γενικά έξοδα δεν είναι δυνατόν να αποδοθούν με βεβαιότητα σε συγκεκριμένη υπηρεσία. Συνεπώς, είναι εξαιρετικά δύσκολο να προσδιοριστούν οι διασταυρούμενες επιδοτήσεις, μεταξύ, αφενός, των διαφόρων σταδίων διακίνησης των ταχυδρομικών αντικειμένων στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο και, αφετέρου, μεταξύ των προστατευόμενων δραστηριοτήτων και των υπηρεσιών που παρέχονται υπό ανταγωνιστικές συνθήκες. Επιπλέον, ορισμένοι φορείς προσφέρουν ευνοϊκές τιμές για αντικείμενα πολιτιστικού χαρακτήρα, με τις οποίες είναι βέβαιο ότι δεν καλύπτεται το μέσο συνολικό κόστος. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα βάσει του άρθρου 5 και του άρθρου 90 να διασφαλίζουν την πλήρη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή πιστεύει ότι ο καταλληλότερος τρόπος εκπλήρωσης της υποχρέωσης αυτής θα ήταν να απαιτούν τα κράτη μέλη από τους φορείς που αναφέρονται στο σημείο 4.2 να τηρούν χωριστές οικονομικές καταστάσεις, όπου θα καταγράφονται, ειδικότερα, οι δαπάνες και τα έσοδα που προέρχονται από την παροχή υπηρεσιών, αφενός, στο πλαίσιο της άσκησης των αποκλειστικών τους δικαιωμάτων και, αφετέρου, στο πλαίσιο ανταγωνιστικών συνθηκών. Πρέπει επίσης να είναι δυνατή η πλήρης αξιολόγηση των όρων που εφαρμόζονται στα διάφορα σημεία πρόσβασης του δημόσιου ταχυδρομικού δικτύου. Όσον αφορά τις υπηρεσίες οι οποίες αποτελούνται από στοιχεία που εμπίπτουν στις προστατευόμενες αλλά και στις ανταγωνιστικές υπηρεσίες, πρέπει επίσης να διευκρινίζεται το κόστος κάθε στοιχείου. Τα εσωτερικά συστήματα λογιστικής πρέπει να βασίζονται σε συνεπείς και αντικειμενικά δικαιολογημένες αρχές κοστολόγησης. Οι χρηματοοικονομικοί λογαριασμοί θα καταρτίζονται, θα ελέγχονται από ανεξάρτητο ελεγκτή, τον οποίο θα μπορεί να διορίζει η εθνική κανονιστική αρχή και να δημοσιεύονται σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας που εφαρμόζονται στις εμπορικές επιχειρήσεις.

vii) *Πρόσβαση στο ταχυδρομικό δίκτυο χωρίς διακρίσεις*

Οι ταχυδρομικοί οργανισμοί πρέπει να παρέχουν καθολική ταχυδρομική υπηρεσία εξασφαλίζοντας στους πελάτες ή τους μεσάζοντες πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε κατάλληλα δημόσια σημεία πρόσβασης, ανάλογα με τις ανάγκες των χρηστών αυτών. Οι όροι πρόσβασης, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων (εφόσον προσφέρονται), πρέπει να είναι διαφανείς, να δημοσιοποιούνται με τον κατάλληλο τρόπο και να προσφέρονται χωρίς διακρίσεις.

Υπάρχουν ενδείξεις ότι ορισμένοι ταχυδρομικοί οργανισμοί προσφέρουν προτιμησιακές τιμές σε κατηγορίες πελατών με αδιαφανείς διαδικασίες. Τα κράτη μέλη πρέπει να ελέγχουν τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο

⁽³²⁾ Βλέπε ιδίως τα άρθρα 9 και 22 της οδηγίας για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

ώστε να εξασφαλίσουν ότι δεν εισάγονται διακρίσεις είτε ως προς τους όρους χρήσης είτε ως προς τα καταβλητέα τέλη. Ειδικότερα θα πρέπει να εξασφαλισθεί ότι οι μεσάζοντες, συμπεριλαμβανομένων των φορέων από άλλα κράτη μέλη, έχουν τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ των υφιστάμενων σημείων πρόσβασης στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο και ότι αποκτούν πρόσβαση στο εν λόγω δίκτυο εντός εύλογου χρόνου και σε τιμές που θα βασίζονται στο κόστος και θα λαμβάνουν υπόψη τους τις απαιτούμενες υπηρεσίες.

Η υποχρέωση της παροχής πρόσβασης στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο χωρίς διακρίσεις δεν συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν την πρόσβαση για αντικείμενα αλληλογραφίας από το έδαφός τους, τα οποία μεταφέρθηκαν από εμπορικές εταιρίες σε άλλο κράτος μέλος, παραβιάζοντας ένα μονοπώλιο στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, προκειμένου να διοχετευθούν στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο μέσω ενός ταχυδρομικού φορέα του δεύτερου κράτους μέλους με αποκλειστικό κίνητρο τις χαμηλότερες ταχυδρομικές τιμές. Άλλοι οικονομικοί λόγοι, όπως το κόστος και οι εγκαταστάσεις παραγωγής, οι προστιθέμενες αξίες ή το επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών σε άλλα κράτη μέλη δεν θεωρούνται καταχρηστικοί. Ο ανεξάρτητος κανονιστικός φορέας δύναται να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση απάτης.

Επί του παρόντος, η διασυνοριακή πρόσβαση στα ταχυδρομικά δίκτυα δεν επιτρέπεται μερικές φορές, ή επιτρέπεται μόνο υπό όρους, για τα ταχυδρομικά αντικείμενα, η διαδικασία παραγωγής των οποίων περιλαμβάνει τη διασυνοριακή μεταβίβαση δεδομένων πριν λάβουν τα ταχυδρομικά αυτά αντικείμενα υλική μορφή. Οι περιπτώσεις αυτές αναφέρονται συνήθως ως μη υλική αναταχυδρόμηση. Υπό τις παρούσες περιστάσεις οι περι-

πτώσεις αυτές είναι πράγματι δυνατόν να αποτελούν οικονομικό πρόβλημα για τον ταχυδρομικό φορέα που παραδίδει το ταχυδρομείο, λόγω του ύψους των καταληκτικών τελών που επιβάλλονται μεταξύ των ταχυδρομικών φορέων. Οι ταχυδρομικοί φορείς επιδιώκουν να επιλύσουν το πρόβλημα αυτό με την εισαγωγή κατάλληλου συστήματος καταληκτικών τελών.

Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 5 της συνθήκης, να την ενημερώνουν σχετικά με τους εφαρμοζόμενους όρους πρόσβασης και τους λόγους στους οποίους οφείλεται η εφαρμογή των όρων αυτών. Η Επιτροπή δεν αποκαλύπτει τις πληροφορίες που λαμβάνει κατόπιν της υποβολής παρόμοιων αιτημάτων στο βαθμό που καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο.

9. ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Η παρούσα ανακοίνωση εκδίδεται σε κοινοτικό επίπεδο προκειμένου να διευκολυνθεί η εκτίμηση ορισμένων ενεργειών επιχειρήσεων και ορισμένων κρατικών μέτρων που αφορούν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Μετά από ορισμένη περίοδο ανάπτυξης, πιθανόν μέχρι το έτος 2000, η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση του ταχυδρομικού τομέα σε σχέση με τους κανόνες της συνθήκης ώστε να διαπιστωθεί εάν απαιτούνται τροποποιήσεις των θέσεων που εκτίθενται στην παρούσα ανακοίνωση, βάσει των κοινωνικών, οικονομικών ή τεχνολογικών δεδομένων καθώς και της πείρας που θα έχει αποκτηθεί σε υποθέσεις που αφορούν τον ταχυδρομικό τομέα. Σε εύθετο χρονικό διάστημα, η Επιτροπή θα προβεί σε συνολική αξιολόγηση της κατάστασης στον ταχυδρομικό τομέα σε σχέση με τους στόχους της παρούσας ανακοίνωσης.