



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 16.12.2013  
COM(2013) 886 final

## SDĚLENÍ KOMISE

**Plán pro dokončení jednotného trhu s doručováním balíků: Budování důvěry v doručovací služby a podpora elektronického prodeje**

## **1) Rozvoj elektronického obchodu zlepšením doručovacích služeb**

Elektronický obchod je jednou z hlavních hnacích sil bohatší a konkurenceschopnější Evropy s velkým potenciálem přispět k hospodářskému růstu a zaměstnanosti. Mezi roky 2013 a 2016 by elektronický obchod měl v celé EU dosáhnout více než 10% roční míry růstu.

Úroveň elektronického obchodování se v jednotlivých členských státech EU výrazně liší. Zatímco ve Spojeném království využilo možnost nákupu přes internet v roce 2012 82 % jeho uživatelů, v Rumunsku to bylo pouze 11 %. Přeshraniční elektronické obchody v EU rostou pomaleji než tuzemské: 54 % uživatelů internetu v EU nakoupilo v roce 2012 u tuzemského internetového prodejce, zatímco pouhých 14 % tak učinilo u internetového prodejce z jiné země<sup>1</sup>. Podobná situace vládne v podnicích: 14 % všech podniků uskutečnilo elektronické prodeje v rámci své vlastní země a pouze 6 % prodávalo tímto způsobem do jiných zemí EU<sup>2</sup>.

Sdělení Evropské komise o elektronickém obchodu spolu s dalšími iniciativami EU<sup>3</sup> označilo fyzické doručení<sup>4</sup> zboží objednané přes internet za jeden z klíčových prvků pro růst elektronického obchodu. Doručovací služby, které nabízejí internetoví prodejci, jsou jedním ze základních faktorů ovlivňujících rozhodnutí spotřebitele, zda u nich nakoupí. V současné době jsou doručení a vrácení produktu jednou z hlavních obav jak nakupujících, tak prodávajících po internetu v EU<sup>5</sup>. Zelená kniha Komise z listopadu 2012 s názvem „Integrovaný trh doručování balíků pro růst elektronického obchodu v EU“ nastolila hlavní otázky, které je třeba řešit. Položila zvláštní důraz na přeshraniční doručování balíků<sup>6</sup>, na potřeby malých a středních podniků, jakož i na méně rozvinuté a dostupné regiony s tím, že elektronický obchod by měl být přístupný všem občanům a podnikům, u podniků pak bez ohledu na jejich velikost a umístění.

Po přijetí zelené knihy dospěly všechny zúčastněné strany ke shodě, a to jak ohledně pojmenovaných problémů, tak ohledně naléhavé potřeby je řešit. Provozovatelé doručovacích služeb, internetoví prodejci a spotřebitelské organizace se na různých tematických konferencích a jiných fórech zapojili

---

<sup>1</sup> Eurostat [isoc\_ec\_ibuy] – 2012.

<sup>2</sup> Eurostat [isoc\_ec\_eseln2] – 2011, aktualizováno v prosinci 2013.

<sup>3</sup> Sdělení o elektronickém obchodu, KOM(2011) 942 v konečném znění; usnesení (P7\_TA(2010)0320) ze dne 21. září 2010 o dotvoření vnitřního trhu pro elektronický obchod; Rada Evropské unie, závěry týkající se jednotného digitálního trhu a správy jednotného trhu, 31. května 2012; stanovisko EHSV INT 674 k zelené knize z března 2013; usnesení (P7\_TA-PROV(2012)0468) ze dne 11. prosince 2012 o dotvoření jednotného digitálního trhu (2012/2030(INI)).

<sup>4</sup> Tato iniciativa se proto netýká elektronického „doručování“ (např. elektronických jízdenek, elektronických knih).

<sup>5</sup> Studie spotřebitelského trhu o fungování elektronického obchodu a metodách Internetového marketingu a prodeje v oblasti maloobchodního prodeje zboží (*Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*), studie zadaná Generálním ředitelstvím Evropské komise pro zdraví a spotřebitele, 2011; Evropský přeshraniční elektronický obchod (*European Cross-border E-commerce*), studii vypracovala společnost Accenture pro Evropský kulatý stůl o maloobchodu, leden 2012.

<sup>6</sup> Tento plán se týká balíků ve smyslu libovolné položky (kromě potravin) objednané on-line a doručené spotřebiteli. Balík je definován v nejširším smyslu a zahrnuje všechny položky o hmotnosti od 100 g do 30 kg.

do konstruktivní diskuse. Mnoho subjektů začalo vyvíjet řešení, která by mohla lépe splnit očekávání jejich zákazníků.

Prostřednictvím tohoto plánu chce Komise zajistit, aby došlo co nejrychleji k hmatatelným zlepšením. K tomu, aby internetoví prodejci a spotřebitelé získali vysoce kvalitní, dostupné a cenově přijatelné služby přeshraničního doručování, je nezbytné přijmout konkrétní opatření, přičemž je zapotřebí náležitě přihlídnout k potřebám malých a středních podniků a méně rozvinutých nebo těžce dostupných regionů (včetně nejvzdálenějších regionů<sup>7</sup>). V návaznosti na pokrok, kterého se již od přijetí zelené knihy podařilo dosáhnout, je cílem tohoto plánu udávat směr a organizovat další postup v rámci **tří hlavních cílů**:

- Zlepšit transparentnost a informovanost všech aktérů v celém hodnotovém řetězci elektronického obchodu
- Zlepšit dostupnost, kvalitu a cenovou přijatelnost doručovacích služeb
- Usnadnit vyřizování stížností a zlepšit mechanismy odškodnění spotřebitelů

Jednotlivým aktérům jsou v plánu přiděleny konkrétní úkoly a role. Komise usnadní tuto spolupráci organizováním tematických fór a pracovních seminářů a současně bude pozorně sledovat pokrok, jehož se daří dosahovat. Po uplynutí osmnácti měsíců Komise vyhodnotí situaci a posoudí, zda jsou zapotřebí další opatření.

## **2) Nedokončený trh pro přeshraniční doručování balíků**

### ***Hlavní problémy, na které naráží spotřebitelé a internetoví prodejci***

Odpovědi na konzultaci o zelené knize<sup>8</sup>, jakož i specifické průzkumy, studie a semináře potvrzují, že doručování je klíčovým faktorem celkového rozvoje elektronického obchodu. Očekávání a potřeby spotřebitelů a internetových prodejců se neseťkají vždy s odpovídající reakcí, pokud jde o rychlost, kvalitu, spolehlivost či s ním spojené náklady doručení.<sup>9</sup> Problémy s doručováním představují většinu stížností spotřebitelů týkajících se přeshraničních internetových transakcí, které dorazí na adresu sítě evropských spotřebitelských center. Nedávná studie od společnosti Copenhagen Economics

---

<sup>7</sup> Důležitost této problematiky pro nejvzdálenější regiony byla zdůrazněna ve zprávě Solbes a ve sdělení o nejvzdálenějších regionech z června 2012 Komise připomněla, že na nejvzdálenější regiony je třeba brát ohled v rámci všech návrhů týkajících se jednotného digitálního trhu všude tam, kde se jich to týká.

<sup>8</sup> [Odkaz na shrnutí zprávy o konzultaci zelené knihy].

<sup>9</sup> Viz například „Studie spotřebitelského trhu o fungování elektronického obchodu a metodách internetového marketingu a prodeje v oblasti maloobchodního prodeje zboží“ (*Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*), zadaná Generálním ředitelstvím Evropské komise pro zdraví a spotřebitele, 2011.

potvrdila, že problémy spojené s doručením mají velký vliv na to, jestli nakupující po internetu své nákupy dokončí nebo od nich upustí<sup>10</sup>.

Hlavní zjištěné problémy je možné shrnout takto:

- Spotřebitelé často nevědí, jaké možnosti doručení mají k dispozici, kdy a jak jim může být zásilka doručena a jak ji mohou vrátit, pokud si to přejí. Stěžují si na dlouhé dodací lhůty a nedostatek informací o procesu doručení. Často považují ceny za doručení do jiné země či do venkovských a odlehklých oblastí za nepřiměřené. Stěžují si, že produkty jim byly doručeny poškozené nebo nebyly doručeny vůbec, nebo že obdrželi nesprávné produkty. Často nevědí, že pro případ nedopatření existují mechanismy pro vyřizování stížností a odškodnění spotřebitelů.
- Internetoví prodejci<sup>11</sup>, zejména ti menší, nemají dostatečné informace o doručovacích službách, které mají potenciálně k dispozici, a mají omezený výběr dostupných a cenově přijatelných kvalitních doručovacích služeb (např. technologie sledování a dohledávání zásilek, flexibilní možnosti tzv. doručování „v poslední fázi“).

Internetoví prodejci jsou pod časovým tlakem. Životaschopnost jejich podnikání závisí na schopnosti odvětví doručovacích služeb doručovat levně a uživatelsky vstřícným způsobem. To se týká zejména menších subjektů na trhu v oblasti elektronického obchodu. V důsledku nižších objemů zboží nemají dostatečnou vyjednávací sílu k tomu, aby od provozovatelů doručovacích služeb získali podstatné slevy, a potýkají se tudíž s méně výhodnými možnostmi doručení. Zároveň nemají kapacitu, aby investovali do vlastní distribuční sítě. V prostředí vyznačujícím se úsporami z rozsahu nemohou být konkurenceschopní vůči větším internetovým prodejcům.

Provozovatelé doručovacích služeb jsou nuceni hledat vhodné odpovědi na měnící se očekávání svých zákazníků, pokud jde o doručení, a musí brát v úvahu problémy, jako jsou vysoké náklady v „první“ a „poslední“ fázi doručování, nebo osvobození od DPH u veřejných poštovních služeb. Činnosti spojené s přeshraničním doručováním podléhají velkému množství dalších právních a správních požadavků, včetně celních poplatků<sup>12</sup>, a zápasí rovněž s nedostatkem interoperability mezi doručovacími společnostmi (např. pokud jde o sledování a dohledávání zásilek nebo společné systémy označování).

### ***Měnící se právní prostředí***

---

<sup>10</sup> Společnost Copenhagen Economics (dále jen „CE“), *A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*, 2013, (Studie o stavu trhů EU s doručováním balíků se zvláštním důrazem na elektronický obchod), studie zadaná Evropskou komisí, s. 19.

<sup>11</sup> V tomto plánu se pojmem „internetový prodejce“ rozumí každý maloobchodní prodejce, který prodává alespoň část svého zboží on-line, a tudíž potřebuje doručovací služby k dokončení těchto transakcí.

<sup>12</sup> Otázka celních poplatků je součástí přípravy prováděcích pravidel k Modernizovanému celnímu kodexu a DPH se věnuje současná revize DPH. Žádným z těchto aspektů se tento plán výslovně nezabývá, neboť nespádají do oblasti jeho působnosti.

Právní rámec pro oblast poštovních služeb stanovený ve **směrnici o poštovních službách**<sup>13</sup> je zaměřen především na listovní zásilky a na zachování univerzální poštovní služby v členských státech. Řada ustanovení, zejména v oblasti požadavků na univerzální služby, se doručování balíků nicméně týká. V praxi (pouze) 5–10 % přeshraničního doručování balíků spadá pod ustanovení o univerzálních službách, protože minimální požadavky směrnice o poštovních službách se týkají pouze základních nebo tzv. „pultových“ (tedy převážně mezi spotřebiteli (C2C) probíhajících) balíkových služeb. Minimální povinnosti univerzální služby jsou stanoveny v článku 3 směrnice, členské státy však mohou jít nad rámec těchto požadavků. Navíc všeobecná ustanovení o ochraně spotřebitele nebo sběru statistických údajů se vztahují i na služby doručování balíků, jež všichni provozovatelé doručovacích služeb — včetně provozovatelů poštovních služeb — poskytují mimo rámec univerzální služby. Na počátku roku 2014 zveřejní Evropská komise zprávu o provádění, v níž posoudí účinnost a relevantnost směrnice o poštovních službách v souvislosti s rychle se měnícím tržním prostředím.

Od 13. června 2014 budou mít evropští spotřebitelé dále prospěch z provádění **směrnice o právech spotřebitele**, která významným způsobem posílí informovanost a transparentnost v oblasti nakupování po internetu. To se týká zejména odstranění skrytých poplatků a transparentnosti cen u smluv uzavřených na dálku a u smluv uzavřených mimo obchodní prostory, větších práv na vrácení peněz (např. uhrazení případných doručovacích nákladů) a požadavků jasných informací ohledně nákladů při vrácení zakoupeného zboží v případě odstoupení od smlouvy. Nedávno přijaté nástroje **alternativního řešení sporů a řešení sporů on-line** dále zlepší mechanismy řešení sporů<sup>14</sup>.

**Aspekty životního prostředí a dopravní aspekty** jsou důležité pro udržitelný rozvoj doručovacích služeb a pro snížení vysokých nákladů v „první“ a „poslední“ fázi těchto služeb<sup>15</sup>. Každé opatření navrhované v rámci tohoto plánu by mělo být zcela v souladu se souvisejícími iniciativami, zejména v kontextu bílé knihy o dopravě z roku 2011<sup>16</sup>, a se všemi následnými iniciativami (jako je iniciativa elektronické podpory nákladní dopravy), jakož i s opatřeními, která se týkají městské logistiky, plánování udržitelné městské mobility (SUMP), právních předpisů o kvalitě ovzduší a ochraně před hlukem, jakož i s iniciativami týkajícími se celních režimů.

Pokud jde o **sociální aspekty**, mají požadavky elektronického obchodování na flexibilitu, kapacitu a komplexnost významné důsledky pro pracovní podmínky. Inovace, k nimž dochází v distribučních společnostech, a nové obchodní modely by si mohly vynutit změny týkající se pracovních míst a pracovních dovedností. Sociální partneři hrají důležitou úlohu při zajišťování přijatelných podmínek zaměstnání. Na úrovni EU pak vedle informování a podpory osvědčených postupů dochází k vytváření

---

<sup>13</sup> Směrnice 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES, Úř. věst. L 52, 27.2.2008, s. 3.

<sup>14</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 63); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 ze dne 21. května 2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line (Úř. věst. L 165, 18.6.2013, s. 51).

<sup>15</sup> V této souvislosti viz rovněž společné závěry o životním prostředí Evropského výboru pro sociální dialog v odpovědi poštovních služeb, 4/4 2013.

<sup>16</sup> Bílá kniha „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“.

různých projektů a programů<sup>17</sup>, které budou pokračovat i jako součást pravidelného dialogu v rámci Evropského výboru pro sociální dialog v odvětví poštovních služeb.

### ***Potřeba opatření jdoucích nad regulační rámec***

Stávající regulační rámec EU však neřeší všechny výše uvedené problémy. **Nedostatek interoperability** mezi provozovateli doručovacích služeb je ve skutečnosti mnohem méně důsledkem rozdílnosti předpisů než tradičních provozních struktur. Tradičním poštovním trhům (s listovními zásilkami) vždy dominovala vnitrostátní doprava a provozní procesy, včetně informačních systémů, se optimalizovaly s ohledem na vnitrostátní potřeby. V minulosti se přeshraniční doručování týkalo především listovních zásilek, přičemž je zásluhou směrnice o poštovních službách, že se kvalita těchto služeb s postupem času výrazně zlepšila. Naopak přeshraniční doručování balíků — zejména od podniku ke spotřebiteli (B2C) — nehrálo před nástupem elektronického obchodu žádnou významnou roli.

Rostoucí poptávka po vysoce kvalitních a cenově přijatelných přeshraničních balíkových službách od podniku ke spotřebiteli tak pro **tradiční provozovatele poštovních služeb** představuje nejen novou výzvu, ale zároveň jeden z nejslibnějších rostoucích trhů v době neustále klesajících objemů listovních zásilek. Tyto subjekty se v současné době nachází v procesu přeorientování svých služeb na účinné, sledovatelné, a přesto cenově přijatelné služby (přeshraničního) doručování balíků.

**Soukromí provozovatelé balíkových a expresních služeb** se také musí přizpůsobit rychlému nárůstu zásilek od podniku ke spotřebiteli (B2C), k němuž došlo díky elektronickému obchodu, a to jak v rámci jednotlivých států, tak na přeshraniční úrovni. Tyto subjekty (jež mají stále dominantní postavení na trzích s přeshraničním doručováním balíků) potřebují přizpůsobit zejména své služby, jež jsou zaměřeny na doručování mezi podniky (B2B), potřebám jednotlivých zákazníků, a to za pomoci investic do třídících kapacit, maloobchodních sítí a systémů pro vracení balíků.

V této souvislosti se tento plán zaměřuje na podporu (probíhajícího) zlepšování obou obchodních modelů, a tím také na podporu hospodářské soutěže mezi různými aktéry na trhu s doručovacími službami, ve prospěch internetových prodejců, konečných zákazníků a hospodářství obecně.

### **3) Další postup: Plán opatření pro příštích osmnáct měsíců**

#### ***Proces řízený odvětvím doručovacích služeb***

Trh s přeshraničním doručováním balíků, jehož motorem je elektronický obchod, se vyznačuje rychlým růstem a inovacemi, ale také náznaky určitého selhání trhu, například pokud jde o informační asymetrie. Cílem tohoto plánu je sladit potenciál tržních sil tak, aby přinášely efektivní

---

<sup>17</sup> Viz společná prohlášení evropských sociálních partnerů v jednotlivých odvětvích (PostEurope and UNI Europa Post & Logistics) týkající se rozvoje poštovního odvětví v Evropě a jejich stálé úsilí o sladění dovedností a pracovních míst v evropském poštovním odvětví, podpořené ze strany Komise; sdělení „Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa: evropský příspěvek k plné zaměstnanosti“ (KOM (2010) 682 v konečném znění) a „Na cestě k hospodářské obnově vedoucí k intenzivnímu růstu pracovních míst“ (COM (2012) 173 final).

řešení, s nutností chránit zásadní veřejné zájmy, např. dostupnost výhod elektronického obchodu méně silným aktérům, jako jsou malé a střední podniky a obyvatelé odlehlých a venkovských oblastí.

V návaznosti na jasné cíle veřejné politiky stanovené v zelené knize z roku 2012 skupina provozovatelů poštovních služeb a Mezinárodní poštovní korporace (IPC) přijaly nedávno řadu závazků v některých oblastech, jichž se týkala zelená kniha (tj. lepší informovanost internetových prodejců a účinná řešení v oblasti vrácení zboží, technologie sledování a dohledávání balíků nižších hmotností, zlepšení systémů označování a lépe propojené vyřizování stížností spotřebitelů).

Komise vítá tyto závazky, neboť se zdá, že připraví půdu pro řešení řady otázek projednávaných v zelené knize i v tomto plánu. Komise bude podrobně sledovat a posuzovat provádění těchto závazků, jakož i rozsah, v němž budou účinně reagovat na potřeby a očekávání internetových prodejců a jejich zákazníků. Je však třeba konstatovat, že přes svůj nesporný význam tyto závazky neřeší všechny problémy uvedené v tomto plánu, ani nezavazují a nezahrnují všechny subjekty činné v odvětví doručovacích služeb. Ve svém závěrečném hodnocení Komise rovněž posoudí, do jaké míry řešení prováděná kterýmkoli segmentem odvětví doručovacích služeb zajišťují dostatečný stupeň propojenosti ostatních aktérů na trhu (např. prostřednictvím otevřených norem a/nebo nediskriminačního přístupu), tak aby tato řešení internetovým prodejcům zajistila účinné služby přeshraničního doručování.

Je rovněž zřejmé, že některé z výše uvedených cílů nemohou splnit provozovatelé doručovacích služeb sami. Bude zapotřebí, aby internetoví prodejci, jakož i členské státy a jejich regulační orgány provedli doplňková (samoregulační) opatření.

### ***Provádění, sledování, kontroly***

Komise bude úzce spolupracovat se všemi těmito zúčastněnými stranami, aby zajistila, že jednotlivé oblasti činnosti uvedené níže budou prováděny co nejrychleji a co nejúčinněji.

Během prováděcího období a procesu přijme Komise řadu zjednodušujících opatření. Vzhledem k tomu, že základem tohoto plánu Komise jsou potřeby a očekávání internetových prodejců a spotřebitelů, bude s nimi Komise úzce spolupracovat, aby zajistila, že jakákoli řešení vyvinutá v rámci tohoto plánu jsou pro ně pokud možno co nejpřínosnější. **Fóru uživatelů poštovních služeb**, pořádané Komisí každý rok, případně v této souvislosti důležitá úloha.

Pokud jde o činnosti prováděné z iniciativy samotného odvětví, bude Komise podporovat a sledovat pokrok prostřednictvím pořádání **tematických seminářů**. Do nich budou zapojeni všichni potencionálně dotčení a zúčastnění provozovatelé doručovacích služeb, odborníci na doručovací služby a zástupci internetových prodejců a spotřebitelů. Prostřednictvím těchto seminářů Komise (i) zajistí, aby se do procesu zapojily všechny zúčastněné strany, ii) bude usilovat o shodu ohledně přesné povahy úkolů, jež je třeba provést, a iii) provede vyhodnocení dosaženého pokroku.

Pokud jde o opatření, na nichž se podílejí členské státy, regulační orgány a orgány pro hospodářskou soutěž, Komise bude organizovat pravidelné diskuse na zasedáních **skupiny evropských regulačních orgánů pro poštovní služby**, **Výboru členských států** zřízeného na základě směrnice o poštovních službách a **skupiny odborníků** ustanovené na základě směrnice o elektronickém obchodu. Pravidelná setkání a výměny informací týkající se sociálních a ekologických hledisek, jakož i témat v širším smyslu

souvisejících s dopravou budou pokračovat se sociálními partnery, a zejména s **Evropským výborem pro sociální dialog v oblasti poštovních služeb**.

Komise bude po dobu **osmnácti měsíců** od zveřejnění tohoto plánu sledovat vývoj, k němuž došlo. Pokud nebudou některá opatření do té doby zcela provedena či pokud by se neprokázala jako dostatečně účinná s ohledem na stanovené cíle, Komise zváží přijetí vhodných nápravných či dalších opatření k nápravě selhání trhu.

Všechna opatření, jejichž přijetí Komise v tomto dokumentu navrhuje, jsou soudržná a v souladu se stávajícím víceletým finančním rámcem (2007–2013) i s novým víceletým finančním rámcem (2014–2020). Žádným z opatření není dotčeno používání pravidel hospodářské soutěže EU. Zatímco většina opatření je zaměřena na aspekty doručování od podniků spotřebitelům (B2C), některá lze použít rovněž v kontextu doručování mezi podniky (B2B).

**Cíl I: Zvýšit transparentnost, informovanost a výměnu informací u všech aktérů v celém hodnotovém řetězci elektronického obchodu**

Spotřebitel je „iniciátorem“ jakéhokoli nákupu on-line, avšak nemusí být nutně v postavení umožňujícím kontrolu nad doručením objednaného zboží. Důvodem je, že doručení probíhá na základě smlouvy mezi internetovým prodejcem a provozovatelem (provozovatelem) doručovacích služeb. Poskytnutí dostatečných, jasných a úplných informací o rozsahu a povaze poskytovaných služeb pomůže spotřebitelům, aby překonali své obavy spojené s doručením zboží. Úplné provedení směrnice o právech spotřebitele zajistí, že spotřebitelé budou mnohem lépe informováni, a to zejména o cenách (např. v případě vrácení zboží). Internetoví prodejci však učiní dobře, půjdou-li nad rámec zákonného nároku na informace tam, kde to odpovídá přání jejich zákazníků.

Internetoví prodejci musí reagovat na očekávání spotřebitelů, a to nejen pokud jde o informace, ale také tím, že nabídnou jednoduché, cenově přijatelné a spolehlivé zásilkové služby. Řada vhodných doručovacích služeb je již na trhu dostupná, ale často je internetoví prodejci neznají, což se týká zejména malých a středních podniků<sup>18</sup>. Internetoví prodejci potřebují lepší informace o dostupných doručovacích službách, alternativních provozovateli doručovacích služeb, možnostech konsolidace a zprostředkovatelích, jakož i o klíčových ukazatelích výkonnosti (rychlosti, možnostech vrácení zboží, úrovně sazeb atd.).

Současně se musí zlepšit celková informovanost o trzích a službách s (přeshraničním) doručováním balíků. Trh s doručováním balíků je v současnosti netransparentní. Údaje o balících, zejména pokud jde o objemy, sazby a konečné platby<sup>19</sup>, nejsou regulačním orgánům a jiným příslušným subjektům

<sup>18</sup> Viz FTI, Studie o přeshraničním doručování balíků (*Study on cross-border parcel delivery*), 2011.

<sup>19</sup> Provozovatelé doručovacích služeb, kteří posílají balíky do jiné země, platí provozovatelům doručovacích služeb v místě určení za zpracování a doručení dané položky v případech, že nemají k dispozici integrovanou distribuční síť. Tento systém odměn se bude pro účely tohoto dokumentu nazývat konečnými platbami (např. konečné poplatky představují podobné



k dispozici, protože provozovatelé poštovních služeb nezveřejňují ani neposkytují údaje, které jsou mimo rozsah povinnosti poskytovat univerzální službu doručování balíků. Avšak rychlý rozvoj elektronického obchodu vyvíjí tlak na větší transparentnost (přeshraničního) pohybu balíků a nutí tak rámec dohledu, aby splňoval svůj účel a umožnil jasné vymezení trhů a sledování, zda je zajištěna spravedlivá hospodářská soutěž.

Tradiční doručovací společnosti i doručovatelé, kteří nově vstupují na trh, potřebují předvídatelné právní prostředí. Nedávné studie a zprávy<sup>20</sup>, jakož i příspěvky k zelené knize potvrdily, že na některých trzích s doručováním poštovních zásilek stále existují překážky pro vstup na tyto trhy. Alternativní provozovatelé poštovních služeb i internetoví prodejci tvrdí, že existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o uplatňování směrnice o poštovních službách. Používání vnitrostátních ustanovení, kterými se provádí směrnice o poštovních službách, se zaměřuje převážně na poskytování služeb listovních zásilek a zajištění poskytování univerzálních služeb. Národní regulační orgány, vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž a Komise budou muset být schopny identifikovat případy právní nejistoty a narušení hospodářské soutěže na trzích s doručováním balíků a v nezbytných případech uplatnit nápravná opatření. Obavy týkající se hospodářské soutěže mohou vznikat například při zneužívání tržní síly, jako jsou případy ilegálních křížových dotací, neodůvodněně vysoké ceny (tj. v rozporu se zásadami stanovenými v čl. 14 odst. 3 písm. b) bodu iv) směrnice o poštovních službách), dravé sazby za (přeshraniční) doručování balíků nebo bezdůvodné odepření přístupu do distribučních sítí či k jejich klíčovým prvkům (např. databázím adres).

Článek 22a směrnice o poštovních službách ukládá členským státům povinnost zajistit, aby provozovatelé poštovních služeb poskytovali „zejména národním regulačním orgánům veškeré informace, včetně finančních informací a informací o poskytování všeobecných služeb, aby (...) mohly zajistit soulad s touto směrnicí a pro jasně definované statistické účely“. Jeho uplatňování se neomezuje na povinnost poskytovat univerzální službu, ale může se týkat informací o dalších poštovních (balíkových) položkách, a ani není striktně omezeno na vybrané provozovatele univerzálních služeb. Pokud jde o třetí odstavce, členské státy zajistí, aby národní regulační orgány Komisi na žádost poskytly odpovídající důležité informace, které Komise potřebuje k výkonu svých úkolů podle této směrnice. V tomto ohledu by členské státy měly plně využít svých možností a zajistit transparentnost na všech trzích s doručováním balíků. Komise podpoří členské státy při zavádění statistického rámce, který bude obsahovat všechny příslušné údaje týkající se balíků. Tento směr činnosti bude probíhat v úzké spolupráci se skupinou evropských regulačních orgánů pro poštovní služby, jež se již začala zabývat společnou statistickou metodikou sběru údajů, kterou by mohly uplatnit všechny národní regulační orgány.

#### **Opatření č. 1: Zlepšit informovanost spotřebitelů o vlastnostech a cenách jednotlivých způsobů**

---

odměny v případě listovních zásilek; v systému Světové poštovní unie (UPU) se konečné platby za balíky nazývají vnitrozemské sazby (inward land rates)).

<sup>20</sup> WIK, Úloha regulačních orgánů (*The role of Regulators*), 2011; Studie hlavních trendů vývoje v poštovním odvětví (*Study on the main developments in the postal sector*), 2013.

## **doručení a vracení zboží nabízených na internetových stránkách internetových prodejců**

### *Internetoví prodejci by měli:*

- poskytnout snadno srozumitelné informace o možnostech doručení a vracení zboží. Informace by se měly týkat všech důležitých prvků jednotlivých variant doručení (zejména dodací lhůty, veškeré možnosti sledování, jednotlivé možnosti tzv. doručování v „poslední fázi“, sazby za doručení a vracení zboží) a s nimi souvisejících sazeb. Tohoto cíle lze dosáhnout mimo jiné:
  - přijetím, během příštích osmnáct měsíců, (dobrovolného) kodexu chování či kodexu osvědčených postupů, který by navrhli internetoví prodejci a řídili se jím. Kodex by se měl zabývat komplexností a způsoby prezentace informací týkajících se služeb doručení a vracení zboží a současně zajistit, že budou zohledněny specifické potřeby a omezení menších internetových prodejců. Ačkoli by menší internetoví prodejci mohli považovat poskytování takových informací za obtížné, poskytnout minimum klíčových informací je, jak se zdá, v jejich vlastním zájmu, pokud chtějí získat důvěru svých (potenciálních) zákazníků,
  - začleněním příslušných požadavků na doručení do návrhu a používání značek důvěry pro elektronický obchod,
  - zavedením možností pro spotřebitele dát internetovým prodejcům zpětnou vazbu o své zkušenosti s doručováním.

### *Komise:*

- bude organizovat tematická setkání s internetovými prodejci a zástupci spotřebitelů s cílem podpořit tyto oblasti činnosti a měřit dosažený pokrok.

## **Opatření č. 2: Zlepšit informovanost internetových prodejců o dostupných doručovacích službách**

Při zohlednění možné synergie se stávajícími strukturami a souvisejícími iniciativami, jako je např. iniciativa Komise pro elektronickou podporu nákladní dopravy (e-freight)<sup>21</sup>,

### *Provozovatelé doručovacích služeb a internetoví prodejci by měli (společně):*

- vypracovat společné definice základních pojmů a vlastností doručovacích služeb, které vycházejí spíše z potřeb spotřebitelů než z logistických postupů. To by se mohlo týkat

<sup>21</sup> Iniciativa Komise pro elektronickou podporu nákladní dopravy (e-freight)

<http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, viz také nedávnou iniciativu Mezinárodní poštovní korporace uvedenou výše (oddíl D).

např. rozměrů balíků (velikost, hmotnost), dodacích lhůt (rychlost) nebo rozšířené nabídky služeb (např. sledování zásilky, pojištění atd.) a umožnilo by jak internetovým prodejcům, tak spotřebitelům porovnávat nabídky a přijímat informovaná rozhodnutí;

- zajistit internetovým prodejcům lepší přístup k informacím na vnitrostátní i přeshraniční úrovni. K obsahu těchto informací patří: možnosti doručení dostupné v členských státech EU, pokud jde o dodací lhůty (rychlost), sazby, možnosti vracení zboží, obecné podmínky přístupu k těmto službám atd. Měly by rovněž obsahovat služby poskytované všemi významnými subjekty, včetně alternativních provozovatelů doručovacích služeb, subjektů sjednávajících zásilky, makléřů a jiných zprostředkovatelů atd. Tohoto cíle by mohlo být dosaženo mimo jiné:
  - internetovými nástroji pro srovnávání cen a/nebo nabízených služeb,
  - platformami (internetovými portály) poskytujícími internetovým prodejcům přístup k veřejně dostupným informacím, které budou obsahovat minimální soubor údajů a informací popsaných výše.

Nástroje pro prezentaci by měly být otevřené a přístupné všem internetovým prodejcům, přičemž všem provozovatelům doručovacích služeb a zprostředkovatelům by mělo být umožněno nabízet své služby prostřednictvím těchto nástrojů založených na nediskriminačních podmínkách přístupu. Tyto nástroje by měly pamatovat i na spotřebitele.

Odvětví doručovacích služeb by mělo vzít v úvahu normy vypracované v rámci iniciativy elektronické podpory nákladní dopravy, neboť tyto normy jsou základem pro vypracování obdobných internetových nástrojů, např. multimodálního plánovače cest pro nákladní dopravu.

*Komise:*

- bude organizovat tematická setkání a semináře za účelem setkání všech významných zúčastněných stran, včetně především soukromých provozovatelů doručovacích služeb; objasní konkrétní očekávané výsledky (včetně jejich načasování), zkontroluje dosažený pokrok a
- zaměří program jednání každoročního fóra uživatelů poštovních služeb na posouzení dosaženého pokroku.

**Opatření č. 3: Na základě směrnice o poštovních službách zvětšit transparentnost trhů s (přeshraničním) doručováním, doručovacích služeb a norem kvality**

*Členské státy by měly:*

- vycházet z přípravné metodické práce již prováděné skupinou evropských regulačních orgánů pro poštovní služby, stanovit jasný statistický rámec podle článku 22a směrnice o poštovních službách a národním regulačním orgánům umožnit shromažďování

tržních údajů o tuzemských a přeshraničních pohybech balíků od všech provozovatelů poštovních služeb působících na balíkových trzích s doručováním od podniků spotřebitelům a mezi podniky, včetně zprostředkovatelů, subjektů sjednocujících zásilky a alternativních provozovatelů. Údaje, které se mají shromažďovat, by měly zahrnovat alespoň informace o objemech, sazbách, konečných platbách, nabízených službách, obecných podmínkách přístupu ke službám a o úrovni kvality;

- přijmout opatření, která zajistí, že uživatelé a provozovatelé poštovních služeb jsou pravidelně, transparentně a s dostatečnou podrobností informováni o specifických parametrech univerzálních služeb nabízených jejich provozovatelem (provozovatelem), a to zejména u základních služeb doručování balíků. Vybraní provozovatelé univerzálních služeb by měli jasněji představit jednotlivé modality doručování balíků, jež jsou součástí povinnosti univerzální služby, jakož i parametry svých služeb a sazby.

*Národní regulační orgány by měly:*

- každoročně zveřejňovat relevantní tržní údaje o domácích a přeshraničních pohybech balíků od všech provozovatelů poštovních služeb působících na trzích s doručováním balíků od podniků ke spotřebitelům a mezi podniky, včetně zprostředkovatelů, subjektů sjednocujících zásilky a alternativních provozovatelů.

*Souběžně s tím Komise:*

- zahájí studii, která se bude zabývat požadavky transparentnosti a způsoby, jak ji zlepšit, např. pomocí srovnávacího přehledu výkonnosti při doručování;
- bude se zabývat problémy spojenými s (přeshraničním) doručováním balíků a jeho vývojem v souvislosti se zprávou o provádění směrnice o poštovních službách, která bude zveřejněna v prvním čtvrtletí roku 2014. Zpráva se snaží uvést nedávný vývoj do širších souvislostí poštovní politiky EU a mění se povahy poštovního odvětví. Zatímco tento plán nabídne nezbytná opatření týkající se doručování balíků z pohledu elektronického obchodu, zpráva o provádění k tomuto rozměru přihlédne z hlediska posuzování celkové situace, jakož i budoucích úkolů kladených na poštovní odvětví;
- zajistí, aby se evropská skupina regulačních orgánů pro poštovní služby zaměřila na přeshraniční doručování balíků, zejména:
  - informováním o kvalitě vykonávaných služeb a statistických údajích,
  - prováděním přezkumu s cílem stanovit, zda dochází k selhání trhu na trzích s přeshraničním doručováním balíků, což si může vyžádat další opatření.

**Cíl II: Zlepšit dostupnost, kvalitu a cenovou přijatelnost jednotlivých doručovatelských služeb**

Internetoví prodejci, zejména malé a střední podniky a mikropodniky působící v odlehlejších oblastech nebo okrajových regionech, mohou být úspěšní, pouze pokud mají k dispozici cenově přijatelné a efektivní doručovací služby.

Provozovatelé doručovacích služeb, obchodní komory a sdružení internetových prodejců již zavádějí osvědčené postupy na podporu malých a středních podniků, které začínají podnikat on-line, a na podporu většího komfortu pro konečného spotřebitele.

Nicméně s ohledem na stále se vyvíjející potřeby a očekávání jak internetových prodejců, tak jejich zákazníků, jsou trvalé inovace postupů, produktů a služeb v rámci doručování nezbytné. Posílení interoperability mezi provozovateli doručovacích služeb je nezbytné pro další rozvoj těchto služeb tak, aby odpovídaly potřebám internetových prodejců a spotřebitelů, pokud jde o kvalitu (větší rychlost, účinnost, spolehlivost), cenovou přijatelnost a dostupnost<sup>22</sup>, což povede k zajištění komfortu pro spotřebitele, vysoké kvalitě konečného doručení („v konečné fázi“) a k plně funkčním postupům při vracení zboží.

V současné době vzniká řada iniciativ na úrovni EU zabývajících se zvýšením interoperability a inovativními možnostmi toku dat.<sup>23</sup> Byly přijaty osvědčené postupy a schváleny programy technologického výzkumu, v jejichž rámci mohou provozovatelé logistických služeb a internetoví prodejci společně vyvíjet projekty. Organizace, jako je Mezinárodní poštovní korporace, v nedávné době zahájily další projekty v této oblasti. Přeshraniční obchodní toky by mohly mít velký užitek z otevřených rozhraní pro informační toky, technologií pro sledování a dohledávání zásilek mezi dopravci, ze systémů označování, z lepších poradenských systémů pro zpracování příchozích objemů přeshraničních zásilek a z lepších či jednodušších způsobů vracení zboží. Systematičtější slučování objemů zboží od malých prodejců by jim kromě toho umožnilo přístup k objemovým slevám.

Spravedlivá hospodářská soutěž uvnitř EU a přijetí norem posilujících propojené obchodní toky uvnitř EU musí mít proto pozitivní dopad na mezinárodní konkurenceschopnost EU jak v oblasti elektronického obchodování, tak na trzích s doručováním.

Posílení spolupráce mezi národními regulačními orgány na úrovni skupiny evropských regulačních orgánů pro poštovní služby zajistí lepší prosazování stávajících regulačních nástrojů v přeshraničním kontextu.

**Opatření č. 4: Posilovat lepší interoperabilitu při doručování balíků s cílem podpořit účinné fungování přeshraničního obchodu**

*Provozovatelé doručovacích služeb a internetoví prodejci by měli:*

- pracovat na propojení informačních systémů a otevřených rozhraní, jež by umožňovala

<sup>22</sup> Problémy související s interoperabilitou, jako je stávající bezpočet norem upravujících způsoby zadávání adresy a označování a nedostatečná interoperabilita informačních systémů, zvyšují náklady na doručení, a tím ceny za doručení placené internetovým prodejcem.

<sup>23</sup> Viz zejména iniciativy elektronické podpory nákladní dopravy:

<http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf> ; studie společnosti CE o elektronickém obchodu, 2013.

výměnu informací mezi informačními systémy v prostředí, v němž působí mnoho provozovatelů, a především vyvíjet řešení pro přeshraniční sledování a dohledávání zásilek, postupy pro označování a s nimi spojené procesy, jež vyžadují větší harmonizaci;

- vyvíjet účinnější řešení vracení zboží, což může rovněž zahrnovat možnosti spolupráce a konsolidace s cílem snížit náklady na tzv. doručení „v poslední fázi“.

Všechna navrhovaná řešení by měla být založena na otevřených normách a infrastrukturách a na nediskriminačním přístupu k nim. Zejména poštovní odvětví by mělo náležitě vzít na zřetel vývoj, k němuž dochází v rámci iniciativy elektronické podpory nákladní dopravy. Cenově přijatelná řešení pro sledování a dohledávání zásilek by měla být k dispozici zejména u balíků o hmotnosti menší než 2 kg, které tvoří velkou část balíků doručovaných v rámci elektronického obchodování.

*Komise:*

- bude pravidelně sledovat a kontrolovat dosažený pokrok;
- pověří Evropský výbor pro normalizaci, aby tam, kde je to možné, vytvořil v souladu s článkem 20 směrnice o poštovních službách dobrovolné normy týkající se specifických parametrů služeb pro doručování balíků, konkrétně společný systém pro zadávání adres v EU.

### **Cíl III: Zlepšit vyřizování stížností a mechanismy odškodnění spotřebitelů**

Téměř 40 % spotřebitelů uvádí, že problémy spojené s doručením jim brání v nakupování přes internet<sup>24</sup>. Spotřebitelé se zejména obávají, že nebudou mít dostatečnou ochranu, „když při doručení dojde k problémům“, např. v případě nedoručení, prodlení při doručení nebo při nevhodných možnostech pro vracení zboží.

Na základě nových právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele uvedených výše by měly zúčastněné strany spolupracovat na řešeních vstřícných k spotřebiteli týkajících se vyřizování stížností a případných sporů. V této oblasti Mezinárodní poštovní korporace v současné době pracuje na lepším způsobu vyřizování stížností spotřebitelů propojováním telefonních center zúčastněných subjektů a společných systémů služeb zákazníkům pro (sledované) produkty. Měly by se však dohledat další probíhající projekty, jakož i dále prozkoumat možnosti, jak navázat na stávající řešení.

#### **Opatření č. 5: Zlepšit ochranu spotřebitelů<sup>25</sup>**

*Provozovatelé doručovacích služeb, internetoví prodejci a sdružení spotřebitelů by měli (společně):*

<sup>24</sup> Zvláštní průzkum Eurobarometru 398, provedený v roce 2013 pro rok 2012; 47 % v roce 2010 (Cons Focus, 11/ 2010).

<sup>25</sup> Tento plán neobsahuje žádná zvláštní opatření týkající se bezpečnosti produktů, která již byla přijata ve sdělení Komise o 20 opatřeních pro bezpečnější a vyhovující výrobky pro Evropu ze dne 13. února 2013, COM (2013) 76 final.

- zajistit lepší spolupráci s ohledem na vyřizování stížností a systémy ochrany spotřebitele.

*Členské státy by měly:*

- podporovat využívání alternativních mechanismů řešení sporů ohledně služeb doručování balíků, tak jak vznikají v rámci provádění směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů.

*Komise:*

- bude klást důraz na otázky spojené s doručováním (např. požadavky transparentnosti, pokud jde o informace o nákladech na doručení nebo dohody o vracení zboží či odpovědnost provozovatelů doručovacích služeb) v souvislosti s nadcházejícími pokyny (2014) k provádění směrnice o právech spotřebitelů, jež jsou určeny orgánům členských států odpovědným za prosazování právních předpisů;
- požádá skupinu evropských regulačních orgánů pro poštovní služby, aby provedla analýzu stížností spotřebitelů týkajících se (přeshraničního) doručování balíků;
- pověří Evropský výbor pro normalizaci, aby v souladu s článkem 20 směrnice o poštovních službách vypracoval (dobrovolné) normalizační nástroje pro měření stížností týkajících se poškozených, opožděných nebo ztracených balíků.

**PŘÍLOHA: Přehled opatření**

<b>Účastníci:</b>	<b>Cíl I: Zvýšit transparentnost a informovanost</b>	<b>Cíl II: Zlepšit dostupnost, kvalitu a cenovou přijatelnost doručovatelských služeb</b>	<b>Cíl III: Zlepšit vyřizování stížností a mechanismy odškodnění spotřebitelů</b>
<b>Provozovatelé doručovacích služeb společně s internetovými prodejci</b>	Zajistit lepší přístup k informacím o doručovacích službách pro internetové prodejce na vnitrostátní a přeshraniční úrovni (nové či vylepšené informační nástroje, společné normy)	Vypracovat řešení pro lepší interoperabilitu (propojené informační systémy, řešení pro přeshraniční sledování a dohledávání zásilek, označování a s nimi spojené procesy, jež vyžadují větší normalizaci; účinnější řešení pro vrácení zboží, tzv. doručení „v poslední fázi“)	Posílit mechanismy řešení sporů a systémy ochrany spotřebitele
<b>Internetoví prodejci</b>	Zajistit odpovídající informovanost spotřebitelů o internetových stránkách internetových prodejců		
<b>Členské státy, regulační orgány</b>	<p>Poskytovat více informací o službách doručování balíků a balíkových trzích na vnitrostátní úrovni</p> <p><i>Členský stát:</i> – navázat na probíhající práci skupiny evropských regulačních orgánů pro poštovní služby týkající se vymezení statistického rámce pro shromažďování relevantních tržních údajů o tuzemském a přeshraničním doručování balíků od všech provozovatelů poštovních služeb</p> <p>– stanovit jasné vnitrostátní normy kvality služeb pro povinnost univerzální služby (přeshraničního) doručování balíků a zajistit nezávislé kontroly</p> <p><i>Národní regulační úřady:</i> – každoročně zveřejňovat výsledky statistických údajů a měření norem kvality služeb</p>		<p><i>Členský stát:</i> – provádět a podpořit uplatňování požadavků na informace v případě smluv uzavřených na dálku a smluv uzavřených mimo obchodní prostory, které vyplývají ze směrnice o právech spotřebitelů, a to i před samotným dnem vstupu těchto ustanovení v platnost</p> <p>– v souladu s článkem 19 směrnice o poštovních službách a směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů rozvíjet mechanismy pro všechny služby doručování balíků</p>
<b>Evropská komise</b>	– zadat studii o transparentnosti balíkových trhů a doručovacích	– pověřit evropské normalizační orgány, aby vypracovaly dobrovolné	– zdůraznit aspekty spojené s doručováním v souvislosti s pokyny k provádění



	<p>službách</p> <p>– zveřejnit pátoú zprávu o provádění směrnice o poštovních službách, jež se bude komplexním způsobem zabývat segmentem balíků</p> <p>– požádat skupinu evropských regulačních orgánů pro poštovní služby o pravidelné zprávy o kvalitě služeb a statistických údajích o balících a provést přezkum trhů s přeshraničním doručováním balíků</p>	<p>normy pro společné systémy zadávání adresy</p>	<p>směrnice o právech spotřebitelů, které budou zveřejněny v roce 2014</p> <p>– požádat skupinu evropských regulačních orgánů pro poštovní služby o analýzu stížností spotřebitelů, které se týkají přeshraničního doručování</p> <p>– pověřit evropské normalizační orgány, aby vypracovaly dobrovolné normy pro měření stížností</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Pravidelně sledovat a kontrolovat pokrok</b></li> <li>– <b>Organizovat tematická setkání a semináře za účelem setkání všech významných zúčastněných stran; objasnit konkrétní očekávané výsledky (včetně jejich načasování), zkontrolovat dosažený pokrok</b></li> <li>– <b>Zaměřit program jednání každoročního fóra uživatelů poštovních služeb na posouzení dosaženého pokroku</b></li> <li>– <b>Projednávat otázky související s členskými státy v rámci výborů zřízených na základě směrnic o poštovních službách a elektronickém obchodu</b></li> <li>– <b>Zajistit, aby v pracovních programech skupiny evropských regulačních orgánů pro poštovní služby v letech 2014 a 2015 byly zohledněny úkoly uvedené v tomto plánu</b></li> <li>– <b>Podávat zprávy o pokroku do osmnácti měsíců od přijetí tohoto plánu</b></li> <li>– <b>Identifikovat dodatečná opatření (legislativní nebo nelegislativní) pro případ, že by provádění a dopad tohoto plánu nespĺnily očekávání</b></li> </ul>			