



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.12.2013.
COM(2013) 886 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

**Plan za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa
Izgradnja povjerenja u dostavne usluge i poticanje internetske prodaje**

1. Razvoj elektroničke trgovine poboljšanjem usluga dostave

Elektronička trgovina jedan je od glavnih pokretača naprednije i konkurentnije Europe, kojim se znatno može pridonijeti gospodarskom rastu i zapošljavanju. Očekuje se da će u razdoblju od 2013. do 2016. godišnja stopa rasta elektroničke trgovine u EU-u biti veća od 10 posto.

Razine elektroničke trgovine uvelike se razlikuju među državama članicama. Dok je 82 % internetskih korisnika u Ujedinjenoj Kraljevini obavilo neku kupnju preko interneta u 2012., u Rumunjskoj je to učinilo samo 11 % internetskih korisnika. Prekogranična elektronička trgovina u EU-u bilježi sporiji rast od nacionalne elektroničke trgovine: 54 % internetskih korisnika u EU-u obavilo je u 2012. kupnju preko interneta kod elektroničkog trgovca u vlastitoj zemlji, dok je samo 14 % korisnika obavilo kupnju preko interneta kod prekograničnog elektroničkog trgovca¹. Slično se odnosi i na poduzeća jer je 14 % svih poduzeća ostvarilo elektroničku prodaju u vlastitoj zemlji, a samo 6 % poduzeća i u drugim državama članicama EU-a².

U Komunikaciji Europske komisije o elektroničkoj trgovini, kao i u drugim inicijativama EU-a,³ utvrđeno je da je fizička dostava⁴ robe koja se naruči preko interneta ključni element rasta elektroničke trgovine. Usluge dostave koje nude elektronički trgovci jedan su od ključnih čimbenika koji utječu na odluku potrošača da kod njih obave kupnju. Među najvažnijim problemima elektroničkih kupaca i elektroničkih trgovaca u EU-u⁵ trenutačno se ubrajaju dostava i povrat proizvoda. U Zelenoj knjizi Komisije iz studenoga 2012. o integriranom tržištu dostave paketa u svrhu rasta elektroničke trgovine u EU-u navode se glavna pitanja koja se trebaju riješiti. Poseban se naglasak stavlja na prekograničnu dostavu paketa⁶, potrebe malih i srednjih poduzeća te na manje razvijene i manje dostupne regije, a glavni je argument da elektronička trgovina mora biti dostupna svim građanima i poduzećima, neovisno o njihovoj veličini i lokaciji.

Nakon donošenja Zelene knjige sve uključene strane postigle su dogovor o utvrđenim pitanjima i hitnosti njihova rješavanja. Pružatelji dostavnih usluga, elektronički trgovci i potrošačke organizacije sudjelovali su u konstruktivnim raspravama u okviru konferencija i ostalih foruma posvećenih toj temi. Mnogi pružatelji usluga počeli su razvijati rješenja koja bolje ispunjuju očekivanja potrošača.

¹ Eurostat [isoc_ec_ibuy]- 2012.

² Eurostat [isoc_ec_eseln2] -2011., ažurirano u prosincu 2013.

³ Komunikacija o elektroničkoj trgovini, COM(2011) 942 završna verzija; Rezolucija (P7_TA(2010)0320) od 21. rujna 2010. o dovršavanju unutarnjeg tržišta za elektroničku trgovinu; Vijeće EU-a, Zaključci o digitalnom jedinstvenom tržištu i upravljanju jedinstvenim tržištem, 31.5.2012.; Mišljenje EGSO-a INT 674 iz ožujka 2013. o Zelenoj knjizi; Rezolucija (P7_TA-PROV(2012)0468) od 11.12.2012. o ostvarenju jedinstvenog digitalnog tržišta (2012/2030(INI)).

⁴ U ovu inicijativu nije uključena elektronička „dostava“ (npr. elektroničke ulaznice, e-knjige).

⁵ Studija potrošačkog tržišta o funkcioniranju elektroničke trgovine i internetskog marketinga te tehnikama za prodaju robe; studija provedena na zahtjev Europske komisije (EK), GU SANCO, 2011.: Prekogranična elektronička trgovina, koju je proveo Accenture za Europsku organizaciju trgovaca, siječanj 2012.

⁶ Ovaj se plan odnosi na pakete kao predmete (osim namirnica) koji se naručuju preko interneta i dostavljaju se potrošaču. Paket se definira u najširem smislu i uključuje sve predmete težine između 100g i 30kg.

Komisija želi ovim planom ostvariti vidljiva poboljšanja što je brže moguće. Potrebno je djelovati kako bi se elektroničkim trgovcima i potrošačima osigurala visokokvalitetne, dostupne i povoljne usluge dostave paketa u okviru prekogranične dostave, uzimajući u obzir potrebe malih i srednjih poduzeća te manje razvijenih i manje dostupnih regija (uključujući najudaljenije regije⁷). Na temelju napretka ostvarenog nakon donošenja Zelene knjige cilj je ovog plana usmjeriti i organizirati buduća djelovanja u okviru **tri glavna cilja**:

- veća transparentnost i informiranje svih sudionika u vrijednosnom lancu elektroničke trgovine
- bolja dostupnost, kvaliteta i pristupačnost dostavnih rješenja
- bolje rješavanje pritužbi i bolji mehanizmi pravne zaštite za potrošače.

Planom se raznim dionicima dodjeljuju posebni zadaci i uloge. Komisija će olakšati taj proces suradnje u okviru foruma i radionica posvećenih toj temi, te će pomno pratiti napredak. Nakon 18 mjeseci razmotrit će napredak kako bi ocijenila jesu li potrebne daljnje mjere.

2. Nedovršeno tržište za prekograničnu dostavu paketa

Glavni izazovi s kojima se suočavaju potrošači i elektronički trgovci

Odgovorima u okviru savjetovanja o Zelenoj knjizi⁸ te i posebnim anketama, studijama i radionicama potvrđeno je da je dostava ključni čimbenik za sveukupni razvoj elektroničke trgovine. No očekivanja i potrebe potrošača i elektroničkih trgovaca nisu uvijek zadovoljeni u pogledu brzine, kvalitete, pouzdanosti ili troškova dostave.⁹ Najveći dio pritužbi potrošača u pogledu internetskih prekograničnih transakcija, koje zaprimi Mreža europskih centara za zaštitu potrošača, odnosi se na probleme u dostavi. Nedavnom studijom koju je provela konzultantska tvrtka Copenhagen Economics potvrđeno je da problemi u dostavi znatno utječu na odluku elektroničkih kupaca o obavljanju kupnje preko interneta ili odustajanju od nje.¹⁰

Utvrđeni su glavni problemi koji se mogu sažeti na sljedeći način:

- **Potrošači** često ne znaju koje su im mogućnosti dostave dostupne, kada i kako im se paket može dostaviti te kako ga mogu vratiti ako to žele. Žale se na dugo razdoblje dostave i nedostatak informacija o postupku dostave. Učestala su i mišljenja da su cijene prekogranične dostave te

⁷ Važnost ovog pitanja za najudaljenije regije istaknuta je u Solbesovu izvješću, a u Komunikaciji Komisije iz lipnja 2012. o najudaljenijim regijama ponovno je naglašena potreba da se najudaljenije regije po potrebi uključe u sve prijedloge povezane s digitalnim jedinstvenim tržištem.

⁸ [Poveznica na sažeto izvješće o savjetovanju o Zelenoj knjizi].

⁹ Vidi primjerice „Studija potrošačkog tržišta o funkcioniranju elektroničke trgovine i internetskog marketinga te prodajnim tehnikama za prodaju robe” (na zahtjev EK-a, GU SANCO).

¹⁰ Copenhagen Economics (CE), Studija o stanju tržišta dostave paketa u EU-a s posebnim naglaskom na elektroničku trgovinu, 2013., studija provedena na zahtjev EK-a, str. 19.

dostave u ruralna ili udaljenija područja previsoke. Žale se i da im se dostavljaju oštećeni proizvodi ili im se proizvodi uopće ne dostave te na dostavu pogrešnih proizvoda. Često nisu upoznati s dostupnim mehanizmima pritužbi i pravne zaštite u slučaju kada dođe do problema.

- Elektronički trgovci¹¹, a posebice oni manji, nemaju dovoljno informacija o uslugama dostave koje su im potencijalno dostupne te im je ograničen izbor i dostupnost kvalitetnih i pristupačnih dostavnih rješenja (npr. funkcije traženja i praćenja, fleksibilne mogućnosti dostave za tzv. posljednji kilometar).

Elektronički trgovci rade pod vremenskim pritiskom. Održivost njihova poslovanja ovisi o mogućnosti sektora dostave da se dostava izvrši po niskoj cijeni i na praktičan način. Osobito se to odnosi na manje sudionike na tržištu elektroničke trgovine. Zbog manjeg opsega ponude oni ne raspolažu dovoljnom pregovaračkom moći koja bi im omogućila znatne popuste kod pružatelja dostavnih usluga te im stoga nisu dostupne povoljnije mogućnosti dostave. Istodobno ne raspolažu mogućnostima ulaganja u vlastitu dostavnu mrežu. U okruženju temeljenom na ekonomijama razmjera, ne mogu konkurirati većim elektroničkim trgovcima.

Pružatelji dostavnih usluga moraju pronaći prikladne odgovore za promjenjiva očekivanja klijenata u pogledu dostave, istovremeno uzimajući u obzir izazove kao što su visoki troškovi tzv. prvog i posljednjeg kilometra ili oslobođenje od plaćanja PDV-a za javne poštanske usluge. Prekogranični pružatelji dostavnih usluga opterećeni su velikim brojem dodatnih regulatornih i administrativnih zahtjeva, uključujući carine¹², te nedostatkom interoperabilnosti među poduzećima koja pružaju usluge dostave (npr. u pogledu traženja i praćenja ili zajedničkog označivanja).

Promjenjivo regulatorno okruženje

U regulatornom okviru za poštanske usluge utvrđenom **Direktivom o poštanskim uslugama**¹³ naglasak je stavljen prvenstveno na poštansko tržište te na zaštitu univerzalnih poštanskih usluga u državama članicama. No određeni broj odredaba bitan je i za dostavu paketa, osobito u okviru obveza pružanja univerzalne usluge. U praksi se odredbe o univerzalnim uslugama odnose (samo) na 5 do 10 % dostava paketa jer minimalni zahtjevi Direktive o poštanskim uslugama uključuju samo osnovne ili tzv. usluge dostave paketa u samoj poslovnici pošte (tj. usluge klijent klijentu). Minimalne obveze pružanja univerzalne usluge propisane su člankom 3. Direktive, ali države članice mogu te zahtjeve proširiti. Nadalje, opće odredbe o zaštiti potrošača ili prikupljanju statističkih podataka primjenjuju se i na usluge dostave paketa koje svi pružatelji dostavnih usluga – uključujući i poštanske operatere – pružaju izvan područja primjene univerzalne usluge. Početkom 2014. Europska komisija objaviti će izvješće o provedbi u kojem će se ocijeniti učinkovitost i primjerenost Direktive o poštanskim uslugama u kontekstu izrazito promjenjivog tržišnog okruženja.

¹¹ U ovom planu pojam „elektronički trgovac“ odnosi se na svakog trgovca koji barem jedan dio svoje ponude prodaje preko interneta te su mu za te transakcije potrebne dostavne usluge.

¹² Pitanje carina rješava se u okviru priprema provedbenih pravila o Moderniziranom carinskom zakoniku, a pitanje PDV-a u okviru postojeće revizije PDV-a. U ovom se planu ta pitanja ne rješavaju zbog toga što ne pripadaju tom području primjene.

¹³ Direktiva 97/67/EZ, kako je izmijenjena Direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ, SL L 52, 27.2.2008., str. 3.

Od 13. lipnja 2014. europski potrošači ostvarit će dodatne koristi i na temelju provedbe **Direktive o pravima potrošača**, kojom će se znatno poboljšati informiranje i transparentnost u području internetske kupnje. To se prvenstveno odnosi na skrivene troškove i transparentnost cijena za ugovore sklopljene na daljinu i ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija, zatim bolja prava o povratu (npr. naknade za troškove dostave po potrebi) i jasne obveze informiranja u pogledu troškova povrata kupljenih predmeta u slučaju odustajanja. Nedavno donesenim instrumentima **alternativnog rješavanja sporova i rješavanja sporova putem interneta** poboljšat će se mehanizmi rješavanja sporova.¹⁴

Okoliš i promet važni su za održivi razvoj usluga dostave i za smanjenje visokih troškova usluga za tzv. prvi i posljednji kilometar.¹⁵ Svaka mjera predložena u okviru ovog plana trebala bi biti usklađena s povezanim inicijativama, prvenstveno u kontekstu Bijele knjige o prometu iz 2011.¹⁶, te svim popratnim inicijativama (kao što je inicijativa o elektroničkom sustavu teretnog sustava) ili aktivnostima povezanim s logističkom strategijom gradova, planiranjem održive gradske mobilnosti, reguliranjem buke/kvalitete zraka, kao i inicijativama o carinskim postupcima.

U pogledu **socijalnih pitanja**, zahtjevi elektroničke trgovine koji se odnose na fleksibilnost, kapacitet i složenost znatno utječu na uvjete zapošljavanja. Zbog inovacija poduzeća koja pružaju usluge dostave i novih poslovnih modela mogle bi biti potrebne promjene u pogledu radnih mjesta i radnih vještina. Socijalni partneri imaju važnu ulogu u zaštiti odgovornih uvjeta zapošljavanja, a na razini EU-a izrađuju se¹⁷ razni projekti i programi koji će se nastaviti kao dio redovnog dijaloga u okviru odbora za europski socijalni dijalog za poštanski sektor, kao i izvještavanja i promicanja najbolje prakse.

Potreba za djelovanjem izvan regulatornog okvira

Postojećim regulatornim okvirom EU-a nisu obuhvaćeni svi prethodno navedeni problemi. **Nedostatak interoperabilnosti** među pružateljima dostavnih usluga u manjoj je mjeri posljedica regulatorne rascjepkanosti, a u većoj mjeri tradicionalnih struktura poslovanja. Na tradicionalnim poštanskim tržištima uvijek je prevladavao nacionalni promet, a operativni postupci, uključujući informatičke sustave, uvijek su se poboljšavali zbog nacionalnih okolnosti. Nekoć su prekogranični tokovi uključivali poštanska pisma, a Direktiva o poštanskim uslugama pridonijela je tomu da se s vremenom poboljša kvaliteta tih tokova. Suprotno tomu, prekogranične dostave paketa – osobito od poduzeća do klijenata – nisu imale značajnu ulogu prije pojave elektroničke trgovine.

¹⁴ Direktiva 2013/11/EU, Direktiva o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova, SL L 135, 18.6.2013., str. 63; Uredba (EU) br. 524/2013., Uredba o rješavanju potrošačkih sporova putem interneta, SL L 165, 18.6.2013., str. 51.

¹⁵ Vidi u ovom kontekstu i zajedničke Zaključke o okolišu koje je izdao Odbor za europski socijalni dijalog za poštanski sektor, 4.4.2013.

¹⁶ Bijela knjiga „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – prema konkurentnom prometnom sustavu uz očuvanje resursa.”

¹⁷ Vidi zajedničke izjave europskih sektorskih socijalnih partnera (PostEurope i UNI Europa Post & Logistics) u vezi s razvojem poštanskog sektora u Europi i njihovog rada o usklađivanju vještina i radnih mjesta u europskom poštanskom sektoru, što podržava Komisija; „Plan za nove vještine i radna mjesta. Europski doprinos punoj zaposlenosti” (COM(2010)682 završna verzija) i „Prema oporavku s visokom stopom zaposlenosti” (COM(2012)173 završna verzija).

Veća potražnja za osiguranjem visokokvalitetne i pristupačne usluge prekogranične dostave paketa od poduzeća do klijenata znači novi izazov **tradicionalnim poštanskim operaterima** – a istovremeno je jedno od najperspektivnijih tržišta rasta u vremenu kada opada broj poštanskih pisama. Ti operateri trenutačno preusmjeravaju svoje postupke prema učinkovitim, sljedivim i pristupačnim (prekograničnim) uslugama dostave paketa.

Privatni operateri za pakete i brzu poštu trebaju se prilagoditi i brzom rastu pošiljaka utemeljenih na modelu od poduzeća do klijenata, potaknutih elektroničkom trgovinom, i na nacionalnoj i prekograničnoj razini. Ti operateri – koji još uvijek dominiraju na prekograničnim tržištima paketa – trebaju osobito prilagoditi svoje poslovanje temeljeno na modelu od poduzeća do klijenta potrebama pojedinačnih klijenata, ulaganjima u kapacitete za sortiranje, prodajne mreže i sustave povrata paketa.

Stoga je cilj ovog plana poticati (postojeća) poboljšanja obaju poslovnih modela, kao i tržišno natjecanje među raznim sudionicima na tržištu dostave, što bi koristilo elektroničkim trgovcima, krajnjim klijentima i općenito gospodarstvu.

3. Daljnji koraci: plan mjera za sljedećih 18 mjeseci

Postupak temeljen na industriji

Za prekogranično tržište dostave potaknuto elektroničkom trgovinom značajni su brzi rast i inovacije, kao i znakovi tržišnih neuspjeha, npr. u pogledu asimetričnosti informacija. Cilj je ovog plana ujediniti mogućnost tržišnih sila da izrode učinkovita rješenja s potrebom očuvanja ključnih interesa javne politike – tj. pristup koristima elektroničke trgovine za manje moćne sudionike, kao što su mala i srednja poduzeća i stanovnici udaljenih/ruralnih regija.

Na temelju jasno ciljeva javne politike utvrđenih u Zelenoj knjizi iz 2012., skupina poštanskih operatera i International Post Corporation nedavno su preuzeli niz obveza u nekim područjima obuhvaćenima Zelenom knjigom (tj. bolje informiranje elektroničkih trgovaca, učinkovita rješenja povrata, funkcije traženja i praćenja za lakše pakete, poboljšani sustav označivanja i bolje rješavanje povezanih potrošačkih pritužbi).

Komisija pozdravlja te obveze jer se njima otvara put rješavanju određenog broja pitanja koja su utvrđena Zelenom knjigom i ovim planom. Ona će pomno pratiti i ocjenjivati provedbu tih obveza te u kojoj se mjeri njima učinkovito zadovoljavaju potrebe i očekivanja elektroničkih trgovaca i njihovih klijenata. Važno je napomenuti da, unatoč važnosti tih obveza, njima se ne rješavaju svi izazovi utvrđeni ovim planom te se njima ne obvezuju niti uključuju svi operateri iz sektora dostave paketa. U konačnoj ocjeni Komisija će preispitati i u kojoj će se mjeri rješenjima koje provede bilo koji dio sektora dostave paketa osigurati dostatna razina interoperabilnosti ostalih operatera na tržištu (tj. otvorenim normama i/ili nediskriminacijskim pristupom) kako bi se elektroničkim trgovcima osigurale učinkovite prekogranične dostavne usluge.

Očigledno je i da neke prethodno navedene ciljeve ne mogu ostvariti sami pružatelji dostave paketa. Elektronički trgovci, kao i države članice i njihova regulatorna tijela, morat će provoditi dodatne (samoregulatorne) aktivnosti.

Provedba, nadzor, praćenje

Komisija će blisko surađivati sa svim dionicima kako bi što prije osigurala brzu i učinkovitu provedbu raznih mjera koje se navode u nastavku.

Tijekom razdoblja i postupka provedbe Komisija će poduzeti određene poticajne mjere. Budući da su potrebe i očekivanja elektroničkih trgovaca i potrošača ključni dio ovog plana, Komisija će blisko surađivati s njima kako bi osigurala da sva rješenja koja se razvijaju u kontekstu ovog plana budu za njih što relevantnija. **Forum poštanskih korisnika**, koji Komisija organizira jedanput godišnje, imat će osobito važnu ulogu u ovom kontekstu.

U pogledu mjera potaknutih iz samog sektora, Komisija će poticati i pratiti napredak organiziranjem **radionica posvećenih toj temi**. One će uključivati sve potencijalne i zainteresirane pružatelje dostavnih usluga, stručnjake u pružanju dostavnih usluga te predstavnike elektroničkih trgovaca i potrošača. Tim će radionicama Komisija osigurati sudjelovanje svih relevantnih dionika u postupku, postizanje dogovora o točnoj naravi zadataka koji se moraju ostvariti te pratiti postignuti napredak.

U pogledu mjera koje uključuju države članice, regulatore i nadležna tijela za tržišno natjecanje, Komisija će organizirati redovite rasprave na sastancima **Skupine europskih regulatora za poštanske usluge, odbora država članica** uspostavljenog na temelju Direktive o poštanskim uslugama i **skupine stručnjaka** uspostavljene na temelju Direktive o elektroničkoj trgovini. Sa socijalnim partnerima, a osobito **odborom za europski socijalni dijalog za poštanske usluge**, i dalje će se održavati redoviti sastanci i razmjenjivati informacije o socijalnim i okolišnim aspektima, kao i pitanjima prometa u širem kontekstu.

Komisija će pratiti postignuća u **razdoblju od 18 mjeseci** nakon objave ovog plana. Ako se do tada ne ostvare određene mjere, ili ako se ne pokažu dovoljno djelotvornima u pogledu utvrđenih ciljeva, Komisija će razmotriti odgovarajuća korektivne ili dodatne mjere kako bi se otklonili tržišni neuspjesi.

Sve predložene mjere iz ovog dokumenta koje bi trebala poduzeti Komisija usklađena su s postojećim višegodišnjim financijskim okvirom (VFO) (2007. – 2013.) te novim VFO-om za 2014. – 2020. Sve mjere ne dovode u pitanje primjenu pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Iako je većina mjera usmjerena na aspekte modela od poduzeća do klijenta, neke se mjere mogu primijeniti i na kontekst modela od poduzeća do poduzeća.

I. cilj: Povećati transparentnost, informiranje i razmjenu informacija za sve sudionike u vrijednosnom lancu elektroničke trgovine

Potrošač je začetnik svake internetske kupnje, ali nije nužno u mogućnosti nadzirati dostavu naručene robe. Razlog tomu je činjenica da se dostava temelji na ugovoru između elektroničkog trgovca i pružatelja dostavnih usluga. Na temelju dostatnih, jasnih i sveobuhvatnih informacija o rasponu i značajkama usluga potrošači će moći prevladati zabrinutost u pogledu dostave. Potpunom provedbom Direktive o pravima potrošača osigurat će se bolja informiranost potrošača o cijenama (npr. za povrat). No elektroničkim se trgovcima savjetuje da, u slučajevima kada to klijenti zahtijevaju, ne ograničavaju svoje djelovanje na minimalne zahtjeve o informiranju.

Elektronički trgovci trebaju ispuniti očekivanja potrošača ne samo u pogledu informiranja već i u pogledu pružanja jednostavnih, pristupačnih i pouzdanih usluga dostave. Na tržištu su već dostupna određena odgovarajuća dostavna rješenja, ali ona često nisu poznata elektroničkim trgovcima, osobito malim i srednjim poduzećima.¹⁸ Elektroničkim trgovcima potrebne su bolje informacije o dostupnim dostavnim uslugama, alternativnim pružateljima dostavnih usluga, mogućnostima objedinjavanja i posrednicima te ključnim pokazateljima uspješnosti (o brzini, značajkama povrata, cijenama itd.)

Istovremeno je potrebno poboljšati sveukupno informiranje o prekograničnim tržištima dostave. Tržište dostave paketa trenutačno nije transparentno. Podaci o paketima, prvenstveno o veličini, tarifama i terminalnim naknadama¹⁹, nisu dostupni regulatorima ili ostalim nadležnim tijelima zbog toga što poštanski operateri ne objavljuju podatke ili dostavljaju podatke koji su izvan područja primjene režima o paketima na temelju obveze pružanja univerzalne usluge. Međutim, brzi razvoj elektroničke trgovine zahtijeva veću transparentnost prekograničnih tokova paketa kako bi nadzorni okvir ispunjavao svoju svrhu, kako bi tržišne definicije bile jasnije te kako bi se pratilo osigurava li se pošteno tržišno natjecanje.

Postojećim poduzećima koja pružaju usluge dostave kao i novim sudionicima na tržištu potrebno je predvidljivo regulatorno okruženje. U nedavnim studijama, izvješćima²⁰ i analizama za Zelenu knjigu potvrdilo se da na određenim tržištima poštanske dostave još uvijek postoje prepreke ulasku na tržište. Alternativni pružatelji dostavnih usluga i elektronički trgovci tvrde da u pogledu primjene Direktive o poštanskim uslugama još uvijek ima prostora za poboljšanje. Primjena nacionalnih odredbi kojima se provodi Direktiva o poštanskim uslugama znatno je usmjerena na pružanje poštanskih usluga i zaštitu pružanja univerzalne usluge. Nacionalni regulatori, nacionalna nadležna tijela i Komisija trebat će utvrditi regulatorne probleme i narušavanje tržišnog natjecanja na tržištima dostave paketa te po potrebi primjenjivati korektivne mjere. Pitanja u pogledu tržišnog natjecanja mogli bi se primjerice pojaviti u vezi sa zlouporabom tržišne snage, kao što su nezakonito unakrsno subvencioniranje, neopravdano visoke cijene (tj. kršenje načela članka 14. stavka 3. točke (b) podtočke (iv.) Direktive o poštanskim uslugama), neumjerene tarife za (prekograničnu) dostavu

¹⁸ Vidi FTI, Studija o prekograničnoj dostavi paketa, 2011.

¹⁹ Pružatelji dostavnih usluga koji šalju pakete u drugu državu naplaćuju pružatelju dostavnih usluga u zemlji odredišta obradu i dostavu tog predmeta u slučajevima kada ne pripadaju integriranoj mreži dostave. Taj sustav naplate naziva se terminalne naknade za potrebe ovog dokumenta (npr. terminalni troškovi slične su naknade u slučaju poštanskih pisama; u okviru sustava Svjetske poštanske unije terminalne naknade za pakete nazivaju se unutarnje površinske stope).

²⁰ WIK, Uloga regulatora, 2011.; Studija o glavnim postignućima u poštanskom sektoru, 2013.

paketa ili neopravdano odbijanje pristupa mrežama dostave ili njihovim ključnim elementima (npr. bazi podataka adresa).

Na temelju članka 22.a Direktive o poštanskim uslugama, države članice obvezne su osigurati da pružatelji poštanskih usluga dostave „sve informacije, *posebno* nacionalnim regulatornim tijelima, *uključujući* financijske informacije i informacije o davanju univerzalne usluge kako bi se osigurala sukladnost s Direktivom i za (...) jasno određene statističke potrebe.” Njezina primjena nije ograničena samo na obvezu pružanja univerzalne usluge već se može koristiti i za uključivanje informacija o ostalim poštanskim (paketnim) pošiljkama; nije ograničena isključivo ni na određene pružatelje univerzalne usluge. U pogledu stavka 3., države članice osiguravaju da nacionalna regulatorna tijela dostave Komisiji na zahtjev odgovarajuće i bitne informacije potrebne za izvršenje zadataka na temelju ove Direktive. Na temelju toga države članice trebale bi iskoristiti potpuni potencijal kako bi osigurale transparentnost na tržištima dostave paketa. Komisija će podržati države članice u utvrđivanju statističkog okvira kojim su obuhvaćeni svi odgovarajući podaci o paketima. Taj će se napor provesti u bliskoj suradnji sa Skupinom europskih regulatora za poštanske usluge, što je već utjecalo na zajedničku metodologiju prikupljanja statističkih podataka, koju bi trebala primjenjivati sva nacionalna regulatorna tijela.

1. mjera: Poboljšati informiranje potrošača o značajkama i troškovima raznih dostavnih rješenja i povrat na internetskim stranicama elektroničkih trgovaca

Elektronički trgovci trebali bi:

- pružati razumljive informacije o mogućnostima dostave i povrata. Informacije bi trebale uključivati sve bitne značajke raznih mogućnosti dostave (prvenstveno informacije o razdoblju dostave, mogućnostima praćenja, raznim mogućnostima dostave za tzv. posljednji kilometar, tarifama za dostavu i povrat) i s njima povezanih tarifa. Taj se cilj među ostalim može ostvariti:
 - donošenjem tijekom sljedećih 18 mjeseci (dobrovoljnog) kodeksa ponašanja ili kodeksa dobre prakse, za čiju će izradu i praćenje biti zaduženi elektronički trgovci. Kodeks bi trebao uključivati sveobuhvatnost i prikaz informacija o uslugama dostave i povrata, a da se istovremeno uzimaju u obzir posebne potrebe i ograničenja manjih elektroničkih trgovaca. Iako bi manjim elektroničkim trgovcima pružanje takvih informacija moglo biti izazov, čini se da je pružanje ključnih minimalnih informacija u njihovu interesu ako žele steći povjerenje (potencijalnih) klijenata
 - uključivanjem i odgovarajućih zahtjeva za dostavu u pogledu izrade i funkcije zaštitnog znaka za elektroničku trgovinu
 - uključivanjem mogućnosti kojima se potrošačima omogućuje da elektroničkim trgovcima dostave povratne informacije o njihovu iskustvu s dostavom.

Komisija će:

- organizirati sastanke o toj temi s elektroničkim trgovcima i predstavnicima potrošača kako bi se pomoglo njihovim naporima i kako bi se mjerio napredak.

2. mjera: Poboljšati informiranje elektroničkih trgovaca o dostupnim uslugama dostave

Uzimajući u obzir moguće preklapanja s postojećim strukturama i povezanim inicijativama, kao što je Komisijina inicijativa o elektroničkom sustavu teretnog sustava²¹,

pružatelji dostavnih usluga i elektronički trgovci trebali bi (zajednički):

- pripremiti zajedničku definiciju temeljnih pojmova i značajki usluga dostave koje se temelje na potrošačkim potrebama, a ne na logističkim postupcima. Time bi mogla biti obuhvaćena područja kao što su dimenzije paketa (veličina, težina), razdoblje dostave (brzina) ili dodatne usluge koje se nude (npr. praćenje, osiguranje itd.) te bi se pomoglo i elektroničkim trgovcima i potrošačima da usporede ponude i donesu informiranu odluku.
- osigurati elektroničkim trgovcima bolji pristup informacijama na nacionalnoj i prekograničnoj razini. Informacije bi trebale uključivati: dostavna rješenja dostupna u državama članicama u pogledu razdoblja dostave (brzina), tarifa, značajki povrata, općih uvjeta pristupa tim uslugama itd. Trebale bi uključivati i usluge koje pružaju svi odgovarajući pružatelji usluga, uključujući alternativne pružatelje dostavnih usluga, pošiljatelje konsolidirane pošte i ostale posrednike itd. Ostvarenju tog cilja mogu među ostalim pridonijeti:
 - internetski alati usporedbe (cijena i/ili značajki usluge);
 - platforme (internetski portali) kojima se elektroničkim trgovcima osigurava pristup javno dostupnim informacijama, koje sadržavaju minimalni skup podataka i informacija kako je prethodno utvrđeno.

Alati za prikaz trebali bi biti otvoreni i dostupni svim elektroničkim trgovcima, a svakom pružatelju dostavnih usluga ili posredniku trebalo bi se omogućiti da pomoću tog alata predstavi svoje usluge na temelju uvjeta nediskriminirajućeg pristupa. U okviru tih alata trebali bi se uzeti u obzir i potrošači.

Sektor se potiče da u obzir uzme norme razvijene u okviru inicijative o elektroničkom sustavu teretnog sustava jer su te norme temelj za razvoj sličnih internetskih alata, kao što su višemodalni sustavi planiranja teretnog prometa.

²¹ Komisijina inicijativa o elektroničkom sustavu teretnog sustava;

<http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, vidi nedavnu inicijativu IPC-a koja je navedena u odjeljku D.

Komisija će:

- organizirati sastanke i radionice o toj temi kako bi okupila sve odgovarajuće dionike, uključujući prije svega privatne pružatelje dostavnih usluga; pojasniti točne očekivane rezultate (uključujući i njihov vremenski rok) te pratiti ostvareni napredak
- usmjeriti program rada godišnjeg foruma poštanskih korisnika na ocjenu ostvarenog napretka.

3. mjera: Veća transparentnost na (prekograničnim) tržištima dostave, usluga dostave i standarda kvalitete na temelju Direktive o poštanskim uslugama

Države članice trebaju:

- na temelju pripremnog metodološkog rada koji je provela Skupina europskih regulatora za poštanske usluge utvrditi jasan statistički okvir, na temelju članka 22.a Direktive o poštanskim uslugama, čime će se nacionalnim regulatornim tijelima omogućiti prikupljanje odgovarajućih tržišnih podataka o nacionalnim i prekograničnim tokovima paketa svih pružatelja poštanskih usluga koji djeluju na tržištima paketa u okviru modela od poduzeća do klijenta i od poduzeća do poduzeća, uključujući posrednike, pošiljatelje konsolidirane pošte i alternativne pružatelje usluga. Prikupljeni podaci trebali bi uključivati najmanje podatke o veličini, tarifama, terminalnim naknadama, uslugama koje se nude, općim uvjetima pristupa uslugama i standardima kvalitete.
- poduzeti mjere kojima se korisnicima i pružateljima poštanskih usluga osigurava redovito i transparentno detaljno informiranje o pojedinačnim značajkama univerzalne usluge koje nude pružatelji univerzalne usluge, posebice o osnovnim uslugama dostave paketa. Imenovani pružatelji univerzalne usluge trebali bi jasnije predočiti različita rješenja za dostavu paketa koja su dio obveze pružanje univerzalne usluge, kao i značajke njihovih usluga, uključujući tarife.

Nacionalna regulatorna tijela trebaju:

- na godišnjoj osnovi objavljivati odgovarajuće tržišne podatke o nacionalnim i prekograničnim tokovima paketa svih pružatelja poštanskih usluga koji djeluju na tržištima paketa u okviru modela od poduzeća do klijenta i od poduzeća do poduzeća, uključujući posrednike, pošiljatelje konsolidirane pošte i alternativne pružatelje usluga.

Istodobno će Komisija:

- pokrenuti studiju koja će se baviti zahtjevima i instrumentima promicanja transparentnosti, npr. uspostavom ljestvice uspješnosti dostave
- razmotriti postignuća i izazove (prekogranične) dostave paketa u okviru izvješća o provedbi Direktive o poštanskim uslugama, koje će se objaviti u prvom tromjesečju

2014. Cilj je izvješća razmotriti nedavna kretanja u širem kontekstu politike EU-a o poštanskom sektoru te promjenjive naravi poštanskog sektora. Iako će se ovim planom osigurati potrebne mjere u području dostave paketa u kontekstu elektroničke trgovine, u izvješću o provedbi u obzir će se uzeti taj kontekst prilikom ocjene cjelokupne situacije i budućih izazova za poštanski sektor.

- osigurati da se Skupina europskih regulatora za poštanske usluge usredotoči na prekogranične dostave paketa, osobito:
 - izvješćivanjem o kvaliteti usluge i statističkim podacima
 - revizijom kojoj je cilj utvrditi postoji li tržišni neuspjeh na tržištima prekogranične dostave paketa, zbog čega bi mogle biti potrebne daljnje mjere.

II. cilj: Bolja dostupnost, kvaliteta i pristupačnost dostavnih rješenja

Elektronički trgovci, prvenstvo mala i srednja poduzeća i mikropoduzeća smještena u udaljenim regijama, mogu biti uspješna samo ako su im dostupna pristupačna i učinkovita dostavna rješenja.

Pružatelji dostavnih usluga, gospodarske komore i udruženja elektroničkih trgovaca već uspostavljaju dobru praksu kako bi podržali MSP-ove koji se odluče baviti elektroničkom trgovinom te kako bi unaprijedili praktična rješenja za krajnjeg klijenta.

No zbog neprestanog razvoja potreba i očekivanja elektroničkih trgovaca i njihovih klijenata, neophodne su inovacije u postupcima, proizvodima i uslugama dostave. Bolja interoperabilnost među pružateljima dostavnih usluga ključna je za daljnji razvoj dostavnih rješenja koja odgovaraju potrebama elektroničkih trgovaca i klijenata u pogledu kvalitete (veća brzina, učinkovitost, pouzdanost), pristupačnosti i dostupnosti²² te se njome osiguravaju praktična rješenja za klijente, visokokvalitetna krajnja dostava („posljednji kilometar“) te u cijelosti funkcionirajući postupci povrata.

Trenutačno se pripremaju određene inicijative na razini EU-a za povećanje interoperabilnosti te inovacijska rješenja za prijenos podataka.²³ Donesena je najbolja praksa i tehnološki istraživački programi u okviru kojih pružatelji logističkih usluga i elektronički trgovci mogu zajednički razvijati projekte. Organizacije kao što je IPC nedavno su pokrenule daljnje projekte u tom području. Za prekogranične trgovinske tokove bila bi izuzetno korisna otvorena sučelja za prijenos informacija, rješenja za traženje i praćenje među pružateljima usluga, sustavi označivanja, bolji sustav upućivanja za prijem prekograničnih pošiljki te bolji/jednostavniji načini povrata. Nadalje, sustavnim grupiranjem pošiljki manjih trgovaca omogućio bi im se pristup popustu na količinu.

²² Zbog problema interoperabilnosti, kao što su višestruke norme označivanja i adresiranja i nedovoljna interoperabilnost informatičkih sustava, povećavaju se troškovi dostave a time i cijene dostave koje plaća elektronički trgovac.

²³ Vidi inicijative o elektroničkom sustavu teretnog sustava; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; –Studija o elektroničkoj trgovini, CE 2013.

Stoga će pošteno tržišno natjecanje unutar EU-a i uspostava normi kojima se promiču međusobno povezani trgovinski tokovi unutar EU-a imati pozitivan učinak na međunarodnu konkurentnost EU-a na tržištima elektroničke trgovine i tržištima dostave.

Boljom suradnjom među nacionalnim regulatornim tijelima unutar Skupine europskih regulatora za poštanske usluge osigurat će se bolja primjena postojećih regulatornih instrumenata na prekograničnoj razini.

4. mjera: Promicanje bolje interoperabilnosti postupaka dostave paketa radi poboljšanja učinkovite prekogranične trgovine

Pružatelji dostavnih usluga i elektronički trgovci trebali bi:

- razvijati rješenja za povezivanje informatičkih sustava i otvaranje sučelja kojima se omogućuje razmjena podataka među informatičkim sustavima u okruženju s većim brojem pružatelja; trebali bi osobito razvijati prekogranična rješenja za traženje i praćenje, označivanja i povezanih postupaka za koje je potrebno bolje usklađivanje
- razvijati rješenja za učinkovitiji povrat, što može uključivati mogućnosti suradnje i objedinjavanja radi smanjivanja troškova dostave za tzv. posljednji kilometar.

Sva predviđena rješenja trebali bi se temeljiti na otvorenim normama i infrastrukturama te nediskriminirajućem pristupu njima. Osim toga, sektor se potiče da uzme u obzir i postignuća u okviru inicijative o elektroničkom sustavu teretnog sustava. Pristupačna rješenja za traženje i praćenje trebala bi osobito biti dostupna za pakete lakše od 2 kg, koji čine znatan udio dostave temeljene na elektroničkoj trgovini.

Komisija će:

- redovito pratiti i nadzirati napredak
- u skladu s čl. 20. Direktive o poštanskim uslugama ovlastiti Europski odbor za normizaciju da izradi, kada je to moguće, dobrovoljne norme o posebnim značajkama usluga dostave paketa, npr. zajednički sustav adresa u EU-u.

III. cilj: Bolje rješavanje pritužbi i bolji mehanizmi pravne zaštite za potrošače

Gotovo 40 % potrošača navodi da kupuju preko interneta zbog problema s dostavom²⁴. Potrošači su osobito zabrinuti da neće biti dovoljni zaštićeni u slučaju kada dođe do problema, tj. u slučaju nedostave, kašnjenja dostave ili neodgovarajućih mogućnosti povrata.

Na temelju prethodno navedenog novog zakonodavstva o zaštiti potrošača, uključene strane trebale bi surađivati u cilju razvijanja rješenja koja pogoduju potrošačima pri rješavanju pritužbi i mogućih

²⁴ Posebna anketa Eurobarometra 398, 2013. za 2012.; 47 % u 2010. (Cons Focus, 11/2010.).

sporova. U tom području IPC trenutačno radi na boljem rješavanju pritužbi potrošača povezivanjem pozivnih centara uključenih pružatelja i zajedničkih sustava službi za korisnike za proizvode koji se prate, no potrebno je odrediti ostale postojeće projekte i istražiti mogućnosti daljnjeg razvoja postojećih rješenja.

5. mjera: Poboljšanje zaštite potrošača²⁵

Pružatelji dostavnih usluga, elektronički trgovci i udruženja potrošača trebali bi (zajednički):

- osigurati bolju suradnju u pogledu rješavanja pritužbi i sustava zaštite potrošača.

Države članice trebaju:

- za usluge dostave paketa poticati uporabu mehanizama alternativnog rješavanja sporova koji se razvijaju u kontekstu provedbe Direktive o rješavanju potrošačkih sporova putem interneta.

Komisija će:

- naglasak usmjeriti na pitanja povezana s dostavom (npr. zahtjevi za transparentnost u pogledu informacija o troškovima dostave ili aranžmanima povrata, odgovornost pružatelja usluga dostave) u okviru budućih smjernica (iz 2014.) za provedbu Direktive o pravima potrošača upućenih tijelima za izvršavanje zakona u državama članicama
- zahtijevati od Skupine europskih regulatora za poštanske usluge da analiziraju pritužbe potrošača povezane s (prekograničnom) dostavom paketa
- ovlastiti Europski odbor za normizaciju, u skladu s čl. 20. Direktive o poštanskim uslugama, da izrade (dobrovoljne) mehanizme normizacije za pritužbe o oštećenim ili izgubljenim paketima ili onima koji nisu dostavljeni navrijeme.

²⁵ Ovaj plan ne sadržava posebne mjere povezane sa sigurnosti proizvoda, koja su već utvrđena u Komunikaciji Komisije o 20 mjera za sigurnije i sukladnije proizvode u Europi, 13.2.2013., COM(2013) 76 završna verzija.

PRILOG: prikaz mjera

Sudionici:	I. cilj: veća transparentnost i informiranje	II. cilj: bolja dostupnost, kvaliteta i pristupačnost rješenja dostave	III. cilj: bolje rješavanje pritužbi i bolji mehanizmi pravne zaštite za potrošače
Pružatelji dostavnih usluga zajedno s elektroničkim trgovcima	osigurati elektroničkim trgovcima bolji pristup informacijama na nacionalnoj i prekograničnoj razini (novi/bolji instrumenti informiranja; zajedničke norme)	razviti rješenja za bolju interoperabilnost (povezani informatički sustavi; prekogranična rješenja za traženje i praćenje, označivanje i povezani postupci koji zahtijevaju bolju normizaciju; učinkovitija rješenja za povrat; dostava za tzv. posljednji kilometar)	poboljšati mehanizme rješavanja sporova i sustave zaštite potrošača
Elektronički trgovci	osigurati potrošačima odgovarajuće informacije na internetskim stranicama elektroničkih trgovaca		
Države članice, regulatorna tijela	<p>bolje pružanje informacija o uslugama dostave paketa i tržištima paketa na nacionalnoj razini</p> <p><i>Države članice:</i> - na temelju trenutnog rada Skupine regulatora za poštanske usluge utvrditi statistički okvir za prikupljanje odgovarajućih tržišnih podataka o nacionalnim i prekograničnim tokovima paketa svih pružatelja poštanskih usluga</p> <p>- utvrditi jasne nacionalne standarde kvalitete usluga za (prekograničnu) dostavu paketa na koje se primjenjuje obveza pružanja univerzalne usluge te osigurati neovisno praćenje</p> <p><i>Nacionalna regulatorna tijela:</i> na godišnjoj osnovi objavljivati statističke podatke i mjerenja standarda kvalitete usluga</p>		<p><i>Države članice:</i> - provoditi i poticati primjenu zahtjeva za informiranje za ugovore sklopljene na daljinu i ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija, koji proizlaze iz Direktive o pravima potrošača, i to prije nego što te odredbe stupe na snagu</p> <p>- razvijati mehanizme za sve usluge dostave paketa u skladu s čl. 19. Direktive o poštanskim uslugama i mehanizmom alternativnog rješavanja sporova</p>
Europska komisija	<p>- pokrenuti studiju o transparentnosti tržišta dostave i usluga dostave paketa</p> <p>- objaviti 5. izvješće o</p>	ovlastiti Europski odbor za normizaciju da izradi dobrovoljne norme za zajednički sustav adresa	- naglasak usmjeriti na pitanja povezana s dostavom u okviru smjernica o provedbi Direktive o pravima potrošača, koje će se

	<p>provedbi Direktive o poštanskim uslugama, kojim je cjelovito obuhvaćeno i pitanje dostave paketa</p> <p>- zatražiti od Skupine europskih regulatora za poštanske usluge da dostave izvješće o kvaliteti usluge i statističkim podacima za dostavu paketa te da provedu reviziju o tržištima prekogranične dostave paketa</p>		<p>objaviti 2014.</p> <p>- zahtijevati od Skupine europskih regulatora za poštanske usluge da analiziraju pritužbe potrošača povezane s prekograničnom dostavom</p> <p>- ovlastiti Europski odbor za normizaciju da izradi dobrovoljne norme za analizu pritužbi</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - redovito pratiti i nadzirati napredak - organizirati sastanke i radionice o toj temi kako bi okupila sve odgovarajuće dionike, uključujući prije svega privatne pružatelje dostavnih usluga; pojašnjavati točne očekivane rezultate (uključujući njihov vremenski rok) te pratiti ostvareni napredak - usredotočiti dnevni red godišnjeg foruma poštanskih korisnika na ocjenu ostvarenog napretka - raspravljati o pitanjima bitnima državama članicama u okviru odbora osnovanih na temelju Direktive o poštanskim uslugama i Direktive o elektroničkoj trgovini - osigurati da se u programu rada za 2014./2015. Skupine europskih regulatora za poštanske usluge uzmu u obzir zadaće utvrđene ovim planom - izvijestiti o napretku u razdoblju od 18 mjeseci nakon donošenja ovog plana - utvrditi dodatne mjere (zakonodavne ili nezakonodavne) ukoliko se provedbom i utjecajem ovog plana ne ostvare zadana očekivanja. 		