

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama prekogranične dostave paketa”

(COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD))

(2017/C 034/16)

Izvjestitelj: **Raymond HENCKS**

Zahtjev za mišljenje	Europski parlament, 9.6.2016. Vijeće Europske unije, 21.6.2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD))
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	520
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	212/0/8

1. Zaključci i preporuke

1.1. Različita istraživanja koja je naručila Komisija pokazala su da su cijene prekogranične dostave paketa, posebice za pojedince i mala i srednja poduzeća, ponekad gotovo pet puta više od domaćih cijena i da se te razlike ne mogu objasniti troškovima radne snage ili drugim troškovima u državi odredišta. Stoga potrošači i e-trgovci iz EU-a ne mogu u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje pruža jedinstveno tržište.

1.2. EGSO uviđa da je postalo neophodno da Komisija poduzme daljnje korake kako bi svi e-trgovci i potrošači, a posebice pojedinci i MSP-ovi u udaljenim područjima, mogli konačno imati koristi od usluga prekogranične dostave paketa koje su istodobno dostupne, visoke kvalitete i koje imaju pristupačne cijene.

1.3. Komisija namjerava rješavati problem previsokih cijena predmetnom uredbom koja se, međutim, odnosi samo na pružatelje univerzalnih usluga koji pružaju usluge dostave paketa.

1.4. EGSO je zabrinut da bi mjere predviđene navedenom uredbom, posebice uvođenje transparentnosti cijena i terminalnih naknada, objava referentne ponude te ocjenjivanje pristupačnosti cijena, čija se nužnost ipak ne bi trebala dovoditi u pitanje, mogle, ako se ne poduzmu daljnje mjere, biti nedostatne i ne poticati predmetne pružatelje usluga prekogranične dostave paketa na naplaćivanje razumnih cijena.

1.5. EGSO žali što Komisija odgađa poduzimanje strožijih mjera za kraj 2018. godine jer čeka da vidjeti hoće li se situacija do tada poboljšati. Komisija, međutim, ne daje nikakve naznake o svojim budućim namjerama ako se očekivani napredak ne ostvari.

1.6. EGSO zahtijeva da Komisija, po uzoru na ono što provodi u pogledu cijena roaminga u mobilnoj telefoniji, uputi barem posljednji snažni poziv svim pružateljima usluga prekogranične dostave paketa da smanje svoje cijene te da najavi da će odsada, ako ne bude tako, intervenirati uvođenjem propisa i određivanjem gornje granice cijena.

1.7. Što se tiče procjene povoljnosti cijena, EGSO već godinama traži da se pojasni koncept pristupačnosti usluga od općeg gospodarskog interesa i uvedu zakonske mjere koje bi od država članica zahtijevale da utvrde pokazatelje kojima će se definirati navedena pristupačnost. Stoga smatra da odredbe predmetne uredbe predstavljaju prvi korak u pravom smjeru, pod uvjetom da takva procjena po potrebi bude popraćena odgovarajućim mjerama.

2. Usluge dostave u okviru e-trgovine

2.1. Fizička dostava robe naručene preko interneta među ključnim je elementima rasta elektroničke trgovine. Unutar Europske unije e-trgovina razvija se mnogo sporije na transnacionalnoj nego na nacionalnoj razini. Tako je u 2014. godini (u različitoj mjeri, ovisno o državi članici) samo 15 % potrošača kupovalo putem interneta u drugim državama članicama, naspram njih 44 % koji su kupovali u vlastitoj zemlji.

2.2. Cijene kao i kvaliteta i postupci fizičke dostave robe naručene preko interneta te uvjeti mogućeg vraćanja paketa predstavljaju, među ostalima, čimbenike koji utječu na odluku potrošača da naruči preko interneta. Zadovoljstvo kupca koji kupuje preko interneta stoga dijelom ovisi o iskustvu s dostavom. Pristup pristupačnim i učinkovitim rješenjima dostave osobito je važan za mala i srednja poduzeća, mikro-poduzeća i privatne potrošače koji se nalaze u udaljenim ili rubnim područjima.

2.3. Dostava paketa težine do 31,5 kg u mnogim je državama članicama usluga koja je u punom rastu. Brojni gospodarski subjekti razvili su rješenja koja bolje mogu ispuniti očekivanja njihovih kupaca, posebice zahvaljujući nizu dodatnih usluga kao što su: standardna ili odgođena dostava, ekspresna dostava ili dostava isti dan, praćenje paketa, dokaz o dostavi, izbor mjesta dostave, točke preuzimanja paketa, automat za pakete, preporučena pošiljka, pošiljka s označenom vrijednosti itd., dok se poštanske pošiljke težine do 2 kilograma, za koje se procjenjuje da predstavljaju 80 % pošiljaka u e-trgovini, često smatraju „malim paketima” koji su sastavni dio pismovnih pošiljaka.

2.4. Dostava paketa do 10 kg, koja se može proširiti i do 20 kilograma, obuhvaćena je obvezom pružanja univerzalnih usluga, prema kojoj države članice moraju svim korisnicima na cijelom državnom području osigurati cjenovno pristupačnu osnovnu uslugu na nacionalnoj i prekograničnoj razini,

2.5. Tržište e-trgovine vrlo je raznoliko. Njime često dominira nekoliko velikih e-trgovaca koji svakodnevno stvaraju velik broj paketa i koji su stoga u vrlo dobrom položaju za pregovaranje o cijenama i uvjetima dostave s pružateljima usluga dostave paketa, koji su pod pritiskom da odrede vrlo povoljne „dogovorene” cijene i posebne uvjete dostave. Ti e-trgovci često na sebe preuzimaju troškove dostave paketa, čak i prekograničnih. Samo nekoliko velikih dostavljača paketa može konkurirati na tom „dogovorenim” tržištu, kako nacionalnom tako i prekograničnom, s tim da je za potonje potreban i pristup međunarodnoj distribucijskoj mreži.

2.6. Međutim, te mogućnosti trenutačno ne postoje niti za povremenu ili manju prekograničnu kupovinu na internetu niti za pojedinačne pošiljatelje, uključujući brojna mala i srednja poduzeća; pružatelji usluga dostave nemaju koristi od dogovorenih cijena te imaju pristup međunarodnoj distribucijskoj mreži samo po visokim cijenama do te mjere da, u konačnici, krajnji potrošač mora često platiti pretjerano veliku cijenu dostave. U takvim slučajevima cijene prekogranične dostave mogu biti tri do pet puta veće od domaćih cijena ⁽¹⁾, a te se razlike ne mogu uvijek objasniti troškovima radne snage ili drugim troškovima u državi odredišta. Primjeri previsokih cijena i značajnih razlika u dvosmjernim odnosima između različitih država članica navedeni su u procjeni učinka (SWD(2016) 166 final) koju je objavila Komisija.

2.7. Komisija se već godinama bavi tim problemom te je sastavila različite komunikacije o toj temi:

- COM(2011) 942 final: Skladan okvir za uspostavu povjerenja u jedinstveno digitalno tržište za e-trgovinu i mrežne usluge,
- COM(2012) 698 final: Zelena knjiga o integriranom tržištu dostave paketa u svrhu rasta elektroničke trgovine u EU-u,

⁽¹⁾ Copenhagen Economics, „E-commerce and delivery” (E-trgovina i dostava); Integrirano tržište dostave paketa u svrhu rasta elektroničke trgovine u EU-u (COM(2012) 698 final).

- COM(2013) 886 final: Plan za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa – Izgradnja povjerenja i poticanje internetske prodaje,
- COM(2015) 192 final: Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu.

2.8. Htjela je donijeti rješenja koja bi bolje odgovarala očekivanjima potrošača.

2.9. Budući da su ti postupci bili samo djelomično uspješni, Komisija je bila prisiljena izdati predmetnu uredbu s kojom dolaze popratni dokument (SWD(2016) 167 final), prilog (COM(2016) 285 final) i jedna opsežna studija utjecaja od 289 stranica (SWD(2016) 166 final).

3. Sadržaj prijedloga uredbe

3.1. Pобољшanje prekograničnih usluga dostave paketa jedna je od mjera predviđenih „Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu” čiji je cilj unapređenje pristupa potrošača i poduzeća digitalnoj robi i uslugama u cijeloj Uniji.

3.2. Predložene mjere obuhvaćaju:

- poboljšanje djelovanja tržišta (a) povećanjem učinkovitosti i usklađenosti regulatornog nadzora tržišta paketa; i (b) poticanjem tržišnog natjecanja u pogledu usluga prekogranične dostave paketa,
- povećanje transparentnosti cijena i terminalnih naknada u cilju (a) smanjenja neopravdanih razlika u cijenama; i (b) snižavanja cijena koje plaćaju pojedinci i mala poduzeća, posebno u zabačenim područjima,
- ocjenjivanje pristupačnosti cijena dostave koje provodi nacionalno regulatorno tijelo,
- transparentan i nediskriminacijski pristup uslugama i infrastrukturi koje su nužne za pružanje usluga prekogranične dostave paketa.

4. Opće napomene

4.1. Budući da su različite inicijative Komisije, između ostalih Zelena knjiga iz 2012. o integriranom tržištu dostave paketa u svrhu rasta elektroničke trgovine u EU-u te plan iz 2013. za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa – izgradnja povjerenja u dostavne usluge i poticanje internetske prodaje⁽²⁾, postigle tek djelomičan učinak u pogledu prekograničnih tarifa, postalo je neophodno da Komisija poduzme daljnje korake kako bi svi e-trgovci i potrošači, a posebice pojedinci i MSP-ovi u udaljenim područjima, mogli konačno imati koristi od usluga prekogranične dostave paketa koje su istodobno dostupne, visoke kvalitete i koje imaju pristupačne cijene.

4.2. Prema studiji sa Sveučilišta Saint-Louis u Bruxellesu, objavljene cijene pružatelja usluga dostave paketa koje plaćaju pojedinci i mala poduzeća bile su gotovo pet puta više od istovjetnih cijena na domaćem tržištu, dok je studijom koju je proveo Copenhagen Economics utvrđeno da su cijene drugih operatera tri do pet puta više od domaćih cijena, a te se razlike ne mogu uvijek objasniti troškovima radne snage ili drugim troškovima u državi odredišta.

4.3. EGSO primjećuje da su cijene koje se naplaćuju pojedincima i malim poduzećima previsoke, bez obzira na to o kojoj se usluzi dostave paketa radi. Komisija namjerava riješiti taj problem zaduživanjem nacionalnog regulatornog tijela da procijeni pristupačnost cijena prekogranične dostave.

4.4. Kako se ne bi gubilo dodatno vrijeme, EGSO podržava to da Komisija primijeni uredbu. Međutim, zabrinut je da mjere predviđene navedenom uredbom neće biti dovoljno učinkovite. Ograničavanje na uvođenje transparentnosti cijena i terminalnih naknada, objavu referentne ponude te ocjenjivanje pristupačnosti cijena, čija se nužnost ipak ne bi trebala dovoditi u pitanje, može dovesti do toga da se, ako se ne poduzmu daljnje mjere, predmetne pružatelje usluga prekogranične dostave paketa ne potiče na naplaćivanje razumnih cijena.

⁽²⁾ SL C 451, 16.12.2014, str. 51.

4.5. EGSO žali što Komisija odgađa poduzimanje strožijih mjera za kraj 2018. godine jer čeka izvješće o ocjeni provedbe predmetne uredbe. U tom izvješću Komisija namjerava procijeniti je li se pristupačnost usluga prekogranične dostave paketa poboljšala te jesu li pružatelji univerzalne usluge koji pružaju usluge dostave paketa odobrili transparentan i nediskriminacijski prekogranični veleprodajni pristup. Komisija, međutim, ne daje nikakve naznake o svojim budućim namjerama ako se navedeni napredak i nediskriminacijski pristup ne ostvare.

4.6. EGSO bi želio da Komisija, po uzoru na ono što provodi u pogledu cijena roaminga u mobilnoj telefoniji, uputi barem posljednji snažni poziv svim pružateljima usluga prekogranične dostave paketa da smanje svoje cijene te da najavi da će odsada, ako ne bude tako, intervenirati uvođenjem propisa i određivanjem gornje granice cijena.

4.7. Osim toga, prijedlozi uredbe koji se odnose na transparentnost cijena i terminalnih naknada, objavu referentne ponude, ocjenjivanje pristupačnosti cijena te transparentan i nediskriminacijski prekogranični pristup primjenjuju se samo na pružatelje univerzalnih usluga koji pružaju usluge dostave paketa.

4.8. Na cjelokupnom tržištu dostave paketa udio pružatelja univerzalnih usluga kreće se između 10 % (Bugarska, Španjolska, Ujedinjena Kraljevina i Italija) i 25 % (Češka Republika, Danska, Francuska, Estonija), dok je samo mali postotak (5–10 %) tih paketa obuhvaćen obvezom pružanja univerzalnih usluga. Iz toga slijedi da se predmetna uredba bavi samo manjim dijelom tržišta koji je, međutim, od ključne važnosti za potrošače i MSP-ove u udaljenim područjima koji nemaju drugih opcija.

4.9. Što se tiče procjene povoljnosti cijena, EGSO već godinama traži da se pojasni koncept pristupačnosti usluga od općeg gospodarskog interesa i uvedu zakonske mjere koje bi od država članica zahtijevale da utvrde pokazatelje kojima će se definirati navedena pristupačnost ⁽³⁾. Stoga smatra da odredbe predmetne uredbe predstavljaju prvi korak u pravom smjeru, pod uvjetom da takva procjena po potrebi bude popraćena odgovarajućim mjerama.

4.10. Međutim, procjena predviđena predmetnom uredbom bit će ograničena samo na cijene kategorija pošiljki navedenih u javnom cjeniku prekograničnih cijena sadržanom u prilogu uredbi, odnosno na pakete od 0,5, 1, 2 ili 5 kg (s praćenjem ili bez njega). EGSO smatra da bi se ta procjena trebala proširiti na pakete od 10, 15 i 20 kg, također u vidu moguće buduće uredbe o cijenama prekogranične dostave paketa.

Bruxelles, 19. listopada 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³⁾ SL C 177, 11.6.2014, str. 24.