



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 16.12.2013  
COM(2013) 886 final

## COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de encomendas  
Criar confiança nos serviços de entrega de encomendas e fomentar as vendas em linha**

## **1) Desenvolvimento do comércio eletrónico através de melhores serviços de entrega**

O comércio eletrónico é um dos fatores determinantes de uma Europa mais próspera e competitiva, contribuindo potencialmente de modo significativo para o crescimento económico e o emprego. Entre 2013 e 2016, o comércio eletrónico deverá atingir uma taxa de crescimento anual superior a 10 % em toda a UE.

Os níveis de comércio eletrónico variam consideravelmente consoante os Estados-Membros da UE. Enquanto 82 % dos utilizadores da Internet no Reino Unido fizeram compras em linha em 2012, apenas 11 % dos utilizadores da Internet na Roménia o fizeram. O comércio eletrónico transfronteiras na UE está a crescer mais lentamente do que o comércio eletrónico nacional: enquanto, em 2012, 54 % dos utilizadores da Internet na UE fizeram compras em linha a partir de um dos retalhistas em linha do seu próprio país, apenas 14 % tinham adquirido por meio eletrónico a partir de um retalhista em linha transfronteiras<sup>1</sup>. Passa-se uma situação idêntica com as empresas, tendo 14 % de todas as empresas feito vendas eletrónicas no seu próprio país e apenas 6 % noutros países da UE<sup>2</sup>.

A Comunicação da Comissão Europeia sobre o comércio eletrónico, juntamente com outras iniciativas da UE<sup>3</sup>, identificou a entrega física<sup>4</sup> de mercadorias encomendadas em linha como um dos elementos-chave para o crescimento do comércio eletrónico. Os serviços de entrega oferecidos pelos retalhistas em linha são um dos fatores fundamentais que influenciam a decisão dos consumidores de fazer compras a partir deles. Atualmente, a entrega e a possibilidade de devolução de produtos encontram-se entre as principais preocupações dos retalhistas e compradores do comércio eletrónico na UE<sup>5</sup>. O Livro Verde da Comissão de novembro de 2012 intitulado «Um mercado de entrega de encomendas integrado para o crescimento do comércio eletrónico na UE» define os principais temas a abordar. Colocou uma especial ênfase na entrega transfronteiras de encomendas<sup>6</sup>, nas necessidades das PME, bem como nas regiões menos avançadas e acessíveis, argumentando que

---

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

<sup>2</sup> Eurostat [isoc\_ec\_eseln2] -2011, atualizado em dezembro de 2013.

<sup>3</sup> Comunicação Comércio Eletrónico, COM (2011) 942 final; Resolução (P7\_TA(2010)0320) de 21.9.2010 sobre a realização do mercado interno do comércio eletrónico ; Conclusões do Conselho sobre o Mercado Único Digital e a Governação do Mercado Único de 31.5.2012; Parecer do CESE de março de 2013 sobre o Livro Verde; Resolução (P7\_TA-PROV(2012)0468) de 11.12.2012 sobre reforçar a confiança no Mercado Único Digital (2012/2030(INI)).

<sup>4</sup> Por conseguinte, a presente iniciativa não abrange a «entrega» eletrónica (por exemplo, bilhetes eletrónicos, livros eletrónicos).

<sup>5</sup> *Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, Estudo encomendado pela DG SANCO da Comissão Europeia (CE) em 2011; *European Cross-border E-commerce*, Accenture para a European Retail Round Table, 1/2012.

<sup>6</sup> O presente roteiro refere-se a encomendas como quaisquer produtos (exceto artigos de mercearia) adquiridos em linha e entregues ao consumidor. Uma encomenda é definida no sentido mais lato e abrange todos os produtos com peso entre 100 g e 30 kg.

o comércio eletrónico deve ser acessível a todos os cidadãos e empresas, independentemente da sua dimensão e localização.

Na sequência da adoção do Livro Verde, emergiu um amplo consenso entre todas as partes em causa, tanto sobre as questões identificadas como sobre a necessidade urgente de as resolver. Os operadores de serviços de entrega, os retalhistas em linha e as organizações de consumidores encetaram debates construtivos no quadro de várias conferências específicas e outras instâncias. Muitos operadores começaram a desenvolver soluções suscetíveis de corresponder melhor às expectativas dos seus clientes.

Com o presente roteiro, a Comissão visa garantir o mais rapidamente possível a concretização de melhorias tangíveis. É necessário tomar medidas para prestar aos retalhistas em linha e aos consumidores serviços de entrega de encomendas com elevada qualidade, acessíveis e a preços abordáveis numa base transfronteiras, tendo devidamente em conta as necessidades das PME e das regiões menos avançadas ou acessíveis (incluindo as regiões ultraperiféricas<sup>7</sup>). Com base nos progressos já realizados desde a adoção do Livro Verde, o roteiro tem por objetivo orientar e programar a consecução futura de **três objetivos principais**:

- Maior transparência e informação para todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor do comércio eletrónico
- Melhoria da disponibilidade, qualidade e acessibilidade das soluções de entrega
- Reforço do tratamento das queixas e das vias de recurso à disposição dos consumidores

O roteiro atribui tarefas e funções específicas às diferentes partes interessadas. A Comissão irá facilitar este processo de colaboração através de fóruns e seminários específicos e acompanhar de perto os progressos realizados. Irá avaliar a situação após um período de 18 meses, a fim de determinar se são necessárias medidas suplementares.

## **2) Mercado incompleto da entrega transfronteiras de encomendas**

### ***Principais desafios que se colocam aos consumidores e retalhistas em linha***

As respostas à consulta sobre o Livro Verde<sup>8</sup>, bem como inquéritos, estudos e seminários específicos, confirmaram que a entrega constitui um fator essencial para o desenvolvimento global do comércio eletrónico. No entanto, as expectativas e necessidades dos consumidores e dos retalhistas em linha nem sempre são satisfeitas em termos de rapidez, qualidade, fiabilidade ou custo de entrega<sup>9</sup>. Os

---

<sup>7</sup> A importância da questão das regiões ultraperiféricas foi sublinhada no relatório Solbes e a Comunicação da Comissão de junho de 2012 sobre as regiões ultraperiféricas recordou a necessidade de se ter em conta a dimensão das regiões ultraperiféricas em todas as propostas relacionadas com o mercado único digital, sempre que for caso disso.

<sup>8</sup> [ligação ao relatório de síntese da consulta sobre o Livro Verde].

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, o «Consumer market study on the functioning of e-commerce and internet marketing and selling techniques in the retail of goods» de 2011 (encomendado pela DG SANCO da CE).

problemas com a entrega representam a maior parte das queixas dos consumidores relativas à transações em linha transfronteiras recebidas pela Rede dos Centros Europeus do Consumidor. Um estudo recente realizado pela Copenhagen Economics confirmou que os problemas relacionados com a entrega influenciam fortemente o facto de os compradores em linha finalizarem as suas compras ou abandonarem as tentativas de comprar em linha<sup>10</sup>.

Os principais problemas identificados podem ser resumidos do seguinte modo:

- Os consumidores não conhecem, muitas vezes, as opções de entrega à sua disposição, quando e como uma encomenda pode ser entregue e como a podem devolver caso o pretendam fazer. Queixam-se de tempos de entrega longos e de falta de informação sobre o processo de expedição. Consideram frequentemente excessivos os preços da entrega transfronteiras e a entrega em zonas rurais ou remotas. Queixam-se da danificação ou não entrega de produtos e da entrega de produtos errados. Desconhecem também muitas vezes a possibilidade de apresentação de queixa e as vias de recurso em caso de problemas.
- Os retalhistas em linha<sup>11</sup>, em especial os de menores dimensões, não dispõem de informações suficientes sobre os serviços de entrega potencialmente disponíveis e têm uma escolha limitada de soluções de entrega disponíveis com os requisitos necessários em termos de qualidade (por exemplo, funcionalidades de localização e seguimento, opções de entrega flexíveis para a última etapa da distribuição) e preços acessíveis.

Os retalhistas em linha enfrentam a pressão do tempo. A viabilidade das suas atividades depende da capacidade do setor de serviços de entrega para fazer as entregas a baixo custo e de forma conveniente, o que se aplica, em especial, aos mais pequenos operadores no mercado do comércio eletrónico. Devido aos menores volumes, têm um poder de negociação insuficiente para obter descontos substanciais junto dos operadores de entrega, vendo-se por isso confrontados com opções de entrega menos favoráveis. Ao mesmo tempo, têm falta de capacidade para investir numa rede de distribuição própria. Num ambiente caracterizado por economias de escala, são incapazes de ser competitivos face aos grandes retalhistas em linha.

Os operadores de entrega devem encontrar as respostas adequadas às expectativas em mutação dos seus clientes em matéria de entrega, tendo igualmente em conta desafios como os elevados custos da «primeira» e «última» etapa da distribuição ou a isenção do IVA a favor dos serviços postais públicos. As operações de entrega transfronteiras são afetadas por um elevado número de requisitos administrativos e regulamentares adicionais, incluindo os de ordem aduaneira<sup>12</sup>, e pela falta de

---

<sup>10</sup> Ver estudo encomendado pela CE «A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce» de 2013 da Copenhagen Economics, p. 19.

<sup>11</sup> No presente roteiro, entende-se pela expressão «retalhistas em linha», qualquer retalhista que vende, pelo menos, parte da sua oferta em linha, requerendo, por isso, a prestação de serviços de entrega para a realização dessas transações.

<sup>12</sup> As questões aduaneiras são abordadas no contexto da elaboração das normas de execução do Código Aduaneiro Modernizado, o IVA no contexto da revisão em curso deste imposto. Nenhum destes aspetos é expressamente contemplado no presente roteiro, dado não serem abrangidos pelo seu âmbito.

interoperabilidade entre as empresas de distribuição (por exemplo, em termos de localização e seguimento ou sistemas comuns de rotulagem).

### ***Evolução do quadro regulamentar***

O quadro regulamentar dos serviços postais, tal como estabelecido na **Diretiva Serviços Postais**<sup>13</sup> (a seguir designada por DSP), centra-se principalmente no correio postal e na salvaguarda do serviço postal universal nos Estados-Membros. Um certo número de disposições, nomeadamente no âmbito das exigências em matéria de serviço universal, é não obstante relevante para os serviços de entrega de encomendas. Na prática, (só) 5-10 % dos fluxos transfronteiras de entrega de encomendas são abrangidos pelas disposições em matéria de serviço universal, porque os requisitos mínimos da DSP abrangem apenas os serviços de entrega de encomendas de base ou os denominados «de balcão» (ou seja, principalmente entre consumidores). As obrigações mínimas de serviço universal são especificadas no artigo 3.º da diretiva, podendo os Estados-Membros ir além desses requisitos. Além disso, são igualmente aplicáveis as disposições gerais sobre a defesa do consumidor ou a recolha de dados estatísticos aos serviços de entrega de encomendas que todos os operadores de entrega – incluindo os operadores postais – prestam fora do âmbito do serviço universal. No início de 2014, a Comissão Europeia irá publicar um relatório sobre a sua aplicação, que irá avaliar a eficácia e relevância da DSP num contexto de um mercado em mutação rápida.

Os consumidores europeus irão ainda beneficiar, a partir de 13 de junho de 2014, da aplicação da **Diretiva Direitos dos Consumidores** (a seguir designada por DDC), que irá reforçar significativamente os requisitos de informação e transparência no domínio das compras em linha, que dizem nomeadamente respeito à eliminação de encargos ocultos e à transparência dos preços para os contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial, a direitos de reembolso reforçados (por exemplo, o reembolso das despesas de entrega, se for caso disso), bem como à prestação de informações claras relativas aos custos de devolução de produtos adquiridos em caso de retirada. Os instrumentos recentemente adotados relativos à **resolução alternativa de litígios e à resolução de litígios em linha** (RAL e RLL) permitirão melhorar ainda mais os mecanismos de resolução de litígios<sup>14</sup>.

Os **aspectos ambientais e de transportes** são importantes para o desenvolvimento sustentável dos serviços de entrega e a redução dos elevados custos da «primeira» e «última» etapa da distribuição<sup>15</sup>. Qualquer ação proposta no quadro do presente roteiro deve ser totalmente coerente com as iniciativas conexas, designadamente no contexto do Livro Branco Transportes de 2011<sup>16</sup>, e as iniciativas de acompanhamento (tal como a iniciativa «frete eletrónico») ou as ações em matéria de

---

<sup>13</sup> Diretiva 97/67/CE, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 2002/39/CE e 2008/6/CE, JO L 52 de 27.2.2008, p. 3

<sup>14</sup> Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, JO L 165 de 18.6.2013, p. 63; Regulamento (UE) n.º 524/2013 sobre a resolução de litígios de consumo em linha, JO L 165 de 18.6.2013, p. 51.

<sup>15</sup> Ver também, neste âmbito, as conclusões conjuntas sobre o contexto do comité europeu para o diálogo social no sector dos serviços postais de 4.4.2013.

<sup>16</sup> Livro Branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos».

logística urbana, de planeamento sustentável da mobilidade urbana e de regulamentação no domínio dos transportes aéreos (ruído/qualidade), bem como as iniciativas em matéria de procedimentos aduaneiros.

No que se refere aos **aspetos sociais**, as exigências do comércio eletrónico em termos de flexibilidade, capacidade e complexidade têm implicações significativas para as condições de trabalho. A inovação nas empresas de distribuição e os novos modelos empresariais poderão exigir alterações em termos de postos de trabalho e competências profissionais. Os parceiros sociais desempenham um papel importante na defesa de condições de trabalho responsáveis e, a nível da UE, estão a ser desenvolvidos vários projetos e programas<sup>17</sup> que serão igualmente prosseguidos no âmbito de um diálogo regular no seio do comité europeu para o diálogo social no sector dos serviços postais, juntamente com a comunicação e promoção das melhores práticas.

### ***Necessidade de tomada de medidas para além do quadro regulamentar***

O quadro regulamentar da UE em vigor não aborda todavia a totalidade dos problemas acima referidos. A **falta de interoperabilidade** entre os operadores de entrega é, de facto, muito menos consequência da fragmentação regulamentar do que das estruturas operacionais tradicionais. Os mercados postais (correio) tradicionais foram sempre dominados pelo tráfego nacional e os processos operacionais, incluindo os sistemas informáticos, foram otimizados em função das circunstâncias nacionais. No passado, os fluxos transfronteiriços diziam principalmente respeito ao correio postal e a DSP contribuiu para assegurar o aumento significativo da qualidade desses fluxos ao longo do tempo. Em contrapartida, os fluxos transfronteiras de encomendas – em especial das empresas para os consumidores – não desempenhavam qualquer papel significativo antes do surgimento do comércio eletrónico.

A procura crescente de serviços transfronteiras de entrega de encomendas de elevada qualidade e a preços acessíveis das empresas para os consumidores constitui, por conseguinte, um novo desafio para os **operadores postais tradicionais** – e, ao mesmo tempo, um dos mais promissores mercados em crescimento numa conjuntura de diminuição contínua dos volumes de correio. Estes operadores estão atualmente a reorientar as suas atividades para serviços de entrega de encomendas (transfronteiras) eficientes, rastreáveis e acessíveis em termos de preços.

Além disso, os **operadores privados de serviços de entrega de encomendas e de correio expresso** devem adaptar-se ao rápido crescimento dos envios das empresas para os consumidores baseados no comércio eletrónico, tanto a nível nacional como transfronteiras. Estes operadores – que ainda dominam os mercados transfronteiras de entrega de encomendas – devem, em especial, adaptar as suas operações entre empresas às necessidades de clientes específicos e investir na capacidade de triagem, nas redes de distribuição e em sistemas de devolução de encomendas.

---

<sup>17</sup> Ver as declarações conjuntas dos parceiros sociais setoriais europeus (PostEurope e UNI Europa Post & Logistics) relativamente à evolução do setor postal na Europa e aos seus trabalhos em curso sobre a correspondência entre postos de trabalho e competências no setor postal europeu, apoiadas pela Comissão; Comunicações «Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego» (COM (2010) 682 final) e «Uma recuperação geradora de emprego» (COM (2012) 173 final).

Neste contexto, o presente roteiro tem por objetivo fomentar as melhorias (em curso) nos dois modelos empresariais e, por conseguinte, também intensificar a concorrência entre os vários operadores no mercado de entrega de encomendas, em benefício dos retalhistas em linha, dos consumidores finais e da economia em geral.

### **3) Caminho a seguir: um roteiro com as ações a empreender nos próximos 18 meses**

#### ***Um processo conduzido pelo setor***

O mercado transfronteiras de entrega de encomendas impulsionado pelo comércio eletrónico caracteriza-se pelo rápido crescimento e inovação, mas também por indícios de existência de algumas falhas do mercado, por exemplo em termos de assimetrias ao nível da informação. O presente roteiro tem por objetivo conciliar o potencial das forças do mercado para a conceção de soluções eficientes com a necessidade de preservar interesses cruciais de interesse público – por exemplo o acesso aos benefícios proporcionados pelo comércio eletrónico por parte dos operadores menos poderosos como as PME e os habitantes das zonas remotas/rurais.

Na sequência da identificação de objetivos claros de política pública no quadro do Livro Verde de 2012, um grupo de operadores postais e a International Post Corporation (IPC) assumiram recentemente uma série de compromissos em alguns dos domínios abrangidos pelo Livro Verde (ou seja, uma melhor informação dos retalhistas em linha, soluções eficientes em termos de devolução, funcionalidades de localização e seguimento para encomendas mais leves, a melhoria de sistemas de rotulagem e um melhor tratamento das queixas dos consumidores).

A Comissão congratula-se com estes compromissos, dado irem possibilitar a resolução de algumas das questões abordadas no Livro Verde e no presente roteiro. A Comissão acompanhará de perto e avaliará a execução destes compromissos e o grau em que abordam efetivamente as necessidades e as expectativas dos retalhistas em linha e dos seus clientes. Apesar da relevância desses compromissos, é de assinalar que não têm em conta todos os desafios identificados no presente roteiro, nem vinculam ou incluem todos os operadores do setor da entrega de encomendas. Na sua avaliação final, a Comissão irá igualmente analisar em que medida as soluções aplicadas por qualquer parte do setor da entrega de encomendas irão assegurar um grau suficiente de interligação com outros operadores no mercado (por exemplo, através de normas abertas e/ou de acesso não discriminatório), a fim de prestar aos retalhistas em linha serviços transfronteiras eficazes de entrega de encomendas.

É igualmente evidente que alguns dos objetivos acima referidos não podem ser realizados apenas pelos operadores de entrega. Será necessária a tomada de medidas complementares (de autorregulação) por parte dos retalhistas em linha, bem como dos Estados-Membros e das respetivas entidades reguladoras.

#### ***Aplicação, controlo, acompanhamento***

A Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com todas as partes interessadas, a fim de garantir que as várias vias descritas seguidamente são executadas da forma mais rápida e eficaz possível.

Durante o período e processo de execução, a Comissão irá tomar uma série de medidas de facilitação. Dado que as necessidades e as expectativas dos retalhistas em linha e dos consumidores são questões centrais para o presente roteiro, a Comissão irá trabalhar em estreita ligação com eles para garantir que as soluções desenvolvidas no contexto do presente roteiro são tão relevantes para os mesmos quanto possível. O **fórum dos utilizadores postais**, organizado pela Comissão numa base anual, irá desempenhar um papel particularmente importante neste contexto.

No que se refere às ações lideradas pelo setor, a Comissão irá facilitar e acompanhar os progressos realizados através da organização de **seminários específicos**, que irão envolver todos os operadores de entrega potencialmente interessados, os peritos em operações de entrega e os representantes dos retalhistas em linha e dos consumidores. Através destes seminários, a Comissão irá (i) assegurar que todas as partes interessadas relevantes são envolvidas no processo, (ii) obter um consenso quanto à natureza exata das tarefas a realizar e (iii) fazer o balanço dos progressos realizados.

Relativamente às medidas que envolvam os Estados-Membros, as entidades reguladoras e as autoridades responsáveis pela concorrência, a Comissão irá organizar debates periódicos no quadro das reuniões do **Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais**, dos **Comité dos Estados-Membros** criado ao abrigo da DSP e do **grupo de peritos** criado no âmbito da Diretiva Comércio Eletrónico. Prosseguirão as reuniões e intercâmbios de informações periódicos com os parceiros sociais e, em especial, com o **comité europeu para o diálogo social no sector dos serviços postais** sobre as dimensões social e ambiental e sobre as questões relacionadas com os transportes no contexto mais lato.

A Comissão irá seguir a evolução da situação durante um **período de 18 meses** a contar da publicação do presente roteiro. Se certas ações não forem inteiramente realizadas nesse prazo ou se se revelarem insuficientemente eficazes à luz dos objetivos identificados, a Comissão irá considerar a tomada de medidas adicionais ou corretivas adequadas para sanar as falhas do mercado.

Todas as ações a empreender pela Comissão propostas no presente documento são coerentes e compatíveis com o atual quadro financeiro plurianual (QFP) para 2007-2013 e o novo QFP para 2014-2020. Todas as ações não prejudicam a aplicação das regras de concorrência da UE. Embora a maior parte das ações se centrem nos aspetos «das empresas para os consumidores», algumas podem ser igualmente exequíveis no contexto «entre empresas».

**Objetivo I: Reforço da transparência, da informação e da troca de informações relativamente a todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor do comércio eletrónico**

O consumidor é o «iniciador» de qualquer compra em linha, mas não pode necessariamente controlar a entrega de produtos encomendados, devido ao facto de a entrega se basear num contrato entre o retalhista em linha e o(s) operador(es) da entrega. A prestação de informações suficientes, claras e completas sobre a gama e as características dos serviços prestados irá ajudar os consumidores a superarem as suas preocupações com a questão das entregas. A plena aplicação da



Diretiva relativa aos direitos dos consumidores irá garantir que os consumidores estejam muito melhor informados, em especial, sobre os preços (por exemplo, em caso de devolução). Todavia, os retalhistas em linha devem ir além dos requisitos de informação jurídica sempre que os clientes assim o desejem.

Os retalhistas em linha devem responder às expectativas dos consumidores, não só no que diz respeito à informação, mas também prestando serviços de expedição simples, acessíveis em termos de preços e fiáveis. Uma série de soluções de entrega adequadas estão já disponíveis no mercado, mas são frequentemente desconhecidas dos retalhistas em linha, em especial das PME<sup>18</sup>. Os retalhistas em linha devem dispor de melhores informações sobre os serviços de entrega disponíveis, os operadores de entrega alternativos, as opções de recolha e distribuição de encomendas, os intermediários e os indicadores principais de desempenho (em termos de velocidade, características da devolução, níveis das tarifas, etc.).

Ao mesmo tempo, as informações gerais sobre os mercados e serviços (transfronteiras) de entrega de encomendas devem ser melhoradas. O mercado de entrega de encomendas carece atualmente de transparência. Os dados sobre encomendas, nomeadamente sobre os volumes, tarifas e pagamentos terminais<sup>19</sup>, não estão à disposição das entidades reguladoras ou de outros organismos competentes, porque os operadores postais não publicam nem fornecem dados que estejam fora do âmbito do regime de obrigações de serviço universal (de entrega de encomendas). Todavia, o rápido desenvolvimento do comércio eletrónico apela a uma maior transparência dos fluxos (transfronteiras) de entrega de encomendas, de modo a assegurar a adequação do quadro de supervisão, a definir claramente o mercado e a verificar a existência de concorrência leal.

As empresas de entrega estabelecidas e as que entram no mercado requerem a existência de um quadro regulamentar previsível. Estudos e relatórios recentes<sup>20</sup> e os contributos para o Livro Verde confirmaram que existem ainda barreiras à entrada no mercado em certos mercados de distribuição de correio. Os operadores postais alternativos e os retalhistas em linha alegam que existe a possibilidade de melhoria no que diz respeito à aplicação da DSP. A aplicação das disposições nacionais de transposição da Diretiva Serviços Postais é muito centrada na prestação de serviços de correio postal e na defesa da prestação do serviço universal. As entidades reguladoras nacionais, as autoridades nacionais da concorrência e a Comissão devem poder identificar as preocupações regulamentares e as distorções da concorrência existentes nos mercados de entrega de encomendas e aplicar medidas corretivas sempre que necessário. Podem, por exemplo, surgir preocupações em matéria de concorrência no que diz respeito aos abusos de poder do mercado, tais como subvenções cruzadas ilegais, preços injustificadamente elevados (ou seja, em violação dos princípios consagrados

---

<sup>18</sup> Ver FTI, *Study on cross-border parcel delivery*, de 2011.

<sup>19</sup> Os operadores de entrega que enviam encomendas para outro país remuneram o operador de entrega do destino pelo tratamento e entrega do produto no caso de não operarem uma rede de entrega integrada. Este sistema de remuneração será denominado pagamentos terminais para efeitos do presente documento (por exemplo, os encargos terminais representam uma remuneração similar no caso do correio postal; de acordo com o sistema UPU, os pagamentos terminais por entregas de encomendas são designados quota-parte terrestres).

<sup>20</sup> WIK, *The role of Regulators* de 2011; *Study on the main developments in the postal sector* de 2013.

no artigo 14.º, n.º 3, alínea b), subalínea iv), da DSP), práticas tarifárias predatórias para a entrega (transfronteiras) de encomendas ou a recusa injustificada de acesso a redes de entrega ou aos seus elementos principais (por exemplo, base de dados de endereços).

O artigo 22.º-A da DSP obriga os Estados-Membros a disponibilizarem «todas as informações, *em particular* às autoridades reguladoras nacionais, *incluindo* informações de carácter financeiro e sobre a prestação do serviço universal (...) para que as autoridades reguladoras nacionais assegurem a conformidade com as disposições da presente diretiva» e «para fins estatísticos claramente definidos». A sua aplicação não se limita à obrigação de serviço universal, mas também pode ser utilizada para incluir informações sobre outras encomendas postais; nem se limita estritamente aos prestadores de serviço universal designados. Relativamente ao n.º 3, os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades reguladoras nacionais prestem à Comissão, a pedido desta, as informações adequadas e pertinentes necessárias para a execução das funções que lhe incumbem nos termos da presente diretiva. Nesta base, os Estados-Membros devem explorar plenamente o seu potencial a fim de garantir a transparência dos mercados de entrega de encomendas. A Comissão apoiará os Estados-Membros na elaboração de um quadro estatístico que abranja todos os dados relevantes relativos a encomendas. Estes trabalhos serão realizados em estreita cooperação com o Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais (ERGP), que já começou a refletir sobre uma metodologia comum de recolha de dados estatísticos a aplicar por todos os reguladores nacionais.

**Ação 1: Melhorar as informações prestadas aos consumidores sobre as características e os custos das diferentes soluções de entrega e devolução oferecidas nos sítios *Web* dos retalhistas em linha**

*Os retalhistas em linha devem:*

- Apresentar informações facilmente compreensíveis sobre as opções de entrega e devolução. As informações devem abranger todos os aspetos relevantes das diferentes opções de entrega (nomeadamente, no que se refere ao período de entrega, às possibilidades de localização, às diferentes opções para a última etapa da distribuição e às tarifas do serviço de entrega e das soluções de devolução) e as respetivas tarifas. Este objetivo poderá ser alcançado, nomeadamente, mediante:
  - a adoção, durante os próximos 18 meses, de um código de conduta (voluntário) ou código de boas práticas concebido e seguido pelos retalhistas em linha. O código deve abordar o carácter exaustivo e a apresentação das informações relativas aos serviços de entrega e devolução, garantindo simultaneamente que as necessidades e as dificuldades específicas dos retalhistas em linha mais pequenos sejam tidas em conta: embora os retalhistas em linha mais pequenos possam considerar difícil fornecer essas informações, a prestação das principais informações mínimas é do seu próprio interesse, caso pretendam conquistar a confiança dos seus clientes (potenciais);
  - a inclusão dos requisitos de entrega relevantes na conceção e no funcionamento das marcas de confiança do comércio eletrónico;

- a inclusão de opções para os consumidores poderem informar os retalhistas em linha sobre a sua experiência de entrega.

*A Comissão irá:*

- Organizar reuniões específicas com os retalhistas em linha e os representantes dos consumidores a fim de apoiar estes trabalhos e avaliar os progressos realizados.

## **Ação 2: Melhorar as informações prestadas aos retalhistas em linha sobre os serviços de entrega disponíveis**

Tendo em conta as potenciais sinergias com as estruturas existentes e as iniciativas conexas, tais como a iniciativa «frete eletrónico» da Comissão<sup>21</sup>,

*Os operadores de entrega e os retalhistas em linha devem (em conjunto):*

- Desenvolver uma definição comum dos conceitos e características básicos dos serviços de entrega que dependem das necessidades dos consumidores e não da logística, o que poderá abranger domínios como a dimensão das encomendas (dimensão, peso), período de entrega (velocidade) ou serviços adicionais oferecidos (por exemplo, em termos de localização, cobertura de seguro, etc.), podendo ajudar tanto os retalhistas em linha como os consumidores a comparar ofertas e tomar decisões informadas.
- Garantir aos retalhistas em linha um melhor acesso às informações a nível nacional e transfronteiras. As informações devem incluir: soluções de entrega disponíveis nos Estados-Membros da UE em termos de prazos de entrega (velocidade), tarifas, características da devolução, condições gerais de acesso a esses serviços, etc. Devem incluir os serviços prestados por todos os operadores relevantes, incluindo os operadores de entrega alternativos, os operadores de recolha e distribuição de encomendas, os corretores e outros intermediários, etc. Este objetivo poderá ser alcançado, nomeadamente, mediante:
  - Sítios *Web* de comparação (em matéria de preços e/ou características do serviço);
  - Plataformas (portais *Web*) que permitem aos retalhistas em linha o acesso a informações publicamente disponíveis, que incluem um conjunto mínimo de dados e informações, tal como definido anteriormente.

Os instrumentos de apresentação devem ser abertos e acessíveis a todos os retalhistas em linha e qualquer operador de entrega ou intermediário deve poder apresentar os seus serviços através destes instrumentos com base em condições de acesso não

<sup>21</sup> Iniciativa «frete eletrónico» da Comissão; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, ver também a recente iniciativa do IPC mencionada anteriormente (secção D).

discriminatórias. Estes instrumentos devem ter em conta a dimensão dos consumidores.

O setor foi incentivado a ter em conta as normas, tal como se encontram estabelecidas no contexto da iniciativa «frete eletrónico», visto que estas normas constituem a base para o desenvolvimento de instrumentos *Web* similares como os planeadores de viagens multimodais de mercadorias.

*A Comissão irá:*

- Organizar reuniões e seminários específicos, no intuito de reunir todas as partes interessadas relevantes, incluindo, nomeadamente, os operadores de entrega, esclarecer de forma precisa as prestações esperadas (incluindo o seu calendário) e fazer um balanço dos progressos realizados;
- Centrar a ordem de trabalhos do fórum dos utilizadores postais anual na avaliação dos progressos realizados.

**Ação 3: Aumento da transparência dos mercados (transfronteiras) de entrega de encomendas, dos serviços de distribuição e das normas de qualidade, com base na Diretiva Serviços Postais**

*Os Estados-Membros devem:*

- Com base no trabalho metodológico preparatório já realizado pelo ERGP, definir um quadro estatístico claro baseado no artigo 22.<sup>o</sup>-A da DSP, que permita às autoridades reguladoras nacionais recolher dados relevantes do mercado sobre os fluxos de encomendas transfronteiras e nacionais junto de todos os prestadores de serviços postais ativos nos mercados «das empresas para os consumidores» e «entre empresas», incluindo os intermediários, os operadores de recolha e distribuição de encomendas e os operadores alternativos. Os dados a recolher devem incluir, pelo menos, os volumes, as tarifas, os pagamentos terminais, os serviços oferecidos, as condições gerais de acesso aos serviços e os níveis das normas de qualidade;
- Providenciar para que sejam fornecidas de modo periódico e transparente aos utilizadores e aos prestadores de serviços postais informações suficientemente pormenorizadas sobre as características específicas do serviço universal oferecido pelo(s) prestador(es) do serviço universal, em especial no que diz respeito aos serviços básicos de entrega de encomendas. Os prestadores do serviço universal designados devem apresentar mais claramente as diferentes soluções de entrega de encomendas que façam parte das obrigações de serviço universal, bem como as características dos seus serviços, incluindo as tarifas. .

*As entidades reguladoras nacionais devem:*

- Publicar anualmente os dados de mercado relevantes sobre os fluxos de encomendas transfronteiras e nacionais de todos os prestadores de serviços postais com atividades

nos mercados de entrega de encomendas «das empresas para os consumidores» e «entre empresas», incluindo os intermediários, os operadores de recolha e distribuição de encomendas e os operadores alternativos.

*Em paralelo, a Comissão irá:*

- Lançar um estudo que abordará os requisitos e os meios para promover a transparência, por exemplo através da criação de um painel de avaliação relativo ao desempenho das entregas;
- Identificar a evolução e os desafios da entrega de encomendas (transfronteiras), no âmbito do relatório de aplicação da DSP, a publicar no primeiro trimestre de 2014. O relatório procura colocar a evolução recente no contexto mais vasto da política postal da UE e do carácter evolutivo do setor postal. Embora o presente roteiro apresente futuramente as medidas necessárias no domínio da entrega de encomendas na ótica do comércio eletrónico, o relatório de aplicação terá esta dimensão em consideração na apreciação da situação global e dos desafios futuros do setor postal.
- Assegurar que o Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais se debruce sobre as encomendas transfronteiras, em especial através do seguinte:
  - Apresentação de relatórios sobre a qualidade da prestação dos serviços e dos dados estatísticos;
  - Realização de um exame com vista a determinar se existe uma falha do mercado nos mercados transfronteiras de entrega de encomendas que requeira novas medidas.

## **Objetivo II: Melhoria da disponibilidade, qualidade e acessibilidade das soluções de entrega**

Os retalhistas em linha, nomeadamente as PME e as microempresas localizadas em zonas mais remotas ou regiões periféricas, só podem ser bem-sucedidos se dispuserem de soluções a preços abordáveis e eficientes de entrega de encomendas.

Os operadores de entrega, as câmaras de comércio e as associações de retalhistas em linha estão a estabelecer boas práticas para apoiar as PME que começam a operar em linha e facilitar as transações aos consumidores finais.

No entanto, tendo em conta a constante evolução das necessidades e das expectativas tanto dos retalhistas em linha como dos seus clientes, é indispensável uma inovação contínua a nível dos processos de entrega de encomendas, dos produtos e dos serviços. O reforço da interoperabilidade entre operadores de entrega é essencial para desenvolver soluções de entrega que respondam às necessidades dos retalhistas em linha e dos consumidores em termos de qualidade (maior rapidez,

eficiência e fiabilidade), razoabilidade dos preços e acessibilidade<sup>22</sup>, facilitando assim as transações aos consumidores, garantindo uma elevada qualidade da entrega final («última etapa da distribuição») e instituindo procedimentos plenamente operacionais em matéria de devolução.

Estão atualmente a ser lançadas várias iniciativas a nível da UE para reforçar a interoperabilidade e soluções inovadoras de fluxo de dados<sup>23</sup>. Foram adotadas as melhores práticas, assim como programas de investigação tecnológica em que os operadores logísticos e os retalhistas em linha podem desenvolver em conjunto projetos. Organizações como o IPC lançaram recentemente outros projetos neste domínio. Os fluxos comerciais transfronteiras irão beneficiar grandemente de interfaces abertos para os fluxos de informação, de soluções intertransportadores em termos de localização e seguimento, de sistemas de rotulagem, de melhores sistemas de pré-aviso para o tratamento dos volumes transfronteiras de entrada e de soluções de devolução mais simples/melhores. Além disso, uma agregação mais sistemática dos volumes dos pequenos retalhistas em linha permitir-lhes-á obter descontos com base no volume.

Por conseguinte, a concorrência leal na UE e o estabelecimento de normas que reforcem a interligação dos fluxos comerciais na UE terão um impacto positivo sobre a competitividade internacional da UE, tanto em termos de comércio eletrónico como dos mercados de entrega.

O reforço da cooperação a nível do ERGP entre as autoridades reguladoras nacionais irá assegurar uma melhor aplicação dos instrumentos regulamentares existentes num contexto transfronteiras.

**Ação 4: Promoção de uma maior interoperabilidade das operações de entrega de encomendas com vista a aumentar a eficiência do comércio transfronteiras**

*Os operadores de entrega e os retalhistas em linha devem:*

- Desenvolver soluções para interligar os sistemas de informação e os interfaces abertos, a fim de permitir o intercâmbio de dados entre os sistemas de informação num contexto de vários operadores; em especial, devem desenvolver soluções transfronteiras para a localização e o seguimento, a rotulagem e processos conexos que requerem uma maior harmonização;
- Desenvolver soluções para devoluções mais eficazes, que podem igualmente incluir opções de cooperação e de recolha e distribuição de encomendas com vista a reduzir os custos da última etapa da entrega.

Todas as soluções previstas devem basear-se em normas e infraestruturas abertas e num acesso não discriminatório a estas. Em especial, o setor é incentivado a ter na devida conta a

<sup>22</sup> Os problemas de interoperabilidade, como a panóplia existente de normas de endereçamento e rotulagem e a insuficiente interoperabilidade dos sistemas de informação, aumentam os custos da entrega e, assim, dos preços da entrega pagos pelos retalhistas em linha.

<sup>23</sup> Ver as iniciativas «frete eletrónico»; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; CE E-Commerce Study de 2013.

evolução verificada no âmbito da iniciativa «frete eletrónico». Devem ser disponibilizadas soluções acessíveis de localização e seguimento, em especial no caso das encomendas inferiores a 2kg, que representem uma percentagem significativa das entregas do âmbito do comércio eletrónico.

*A Comissão irá:*

- Acompanhar e supervisionar os progressos alcançados numa base periódica;
- Conferir um mandato ao Comité Europeu de Normalização, em conformidade com o artigo 20.º da DSP, a fim de desenvolver, sempre que possível, normas voluntárias relativas às características específicas dos serviços de entrega de encomendas, nomeadamente um sistema de endereçamento comum na UE.

### **Objetivo III: Reforço do tratamento das queixas e das vias de recurso à disposição dos consumidores**

Cerca de 40 % dos consumidores indicam que os problemas relacionados com a entrega impede-os de fazerem compras em linha<sup>24</sup>. Os consumidores estão preocupados, em especial, com o facto de não terem uma proteção suficiente no caso de surgirem problemas com a entrega, por exemplo, em caso de não entrega, de atrasos nos prazos de entrega ou de opções inadequadas de devolução.

Com base na nova legislação em matéria de defesa do consumidor referida anteriormente, as partes envolvidas devem trabalhar em conjunto para assegurar que os consumidores disponham de soluções adequadas para o tratamento de queixas e de eventuais litígios. Neste domínio, o IPC está atualmente a trabalhar na melhoria do tratamento das queixas dos consumidores associando os centros de atendimento telefónico dos operadores participantes aos sistemas comuns de serviços aos clientes relativamente a produtos (localizados), mas outros projetos em curso devem ser identificados e as opções para desenvolver soluções existentes devem ser objeto de maior reflexão.

#### **Ação 5: Reforço da defesa do consumidor<sup>25</sup>**

*Os operadores de entrega, os retalhistas em linha e as associações de consumidores devem (em conjunto):*

- Assegurar uma melhor cooperação no que se refere ao tratamento de queixas e aos sistemas de proteção dos consumidores

<sup>24</sup> Eurobarómetro especial 398, 2013 para 2012; 47 % em 2010 (Cons Focus, 11/ 2010).

<sup>25</sup> O presente roteiro não inclui quaisquer ações específicas relativas à segurança dos produtos, já identificadas na Comunicação da Comissão sobre 20 ações em prol de uma Europa com produtos conformes e mais seguros de 13.2.2013, COM(2013) 76 final.

*Os Estados-Membros devem:*

- Incentivar a utilização de mecanismos alternativos de resolução de litígios para os serviços de entrega de encomendas, em desenvolvimento no contexto da aplicação da Diretiva sobre a resolução alternativa de litígios de consumo

*A Comissão irá:*

- Destacar as questões relativas a entregas (por exemplo, requisitos de transparência no que se refere à informação sobre custos de entrega ou disposições em matéria de devolução, a responsabilidade dos operadores de entrega) no contexto das próximas orientações (de 2014) sobre a aplicação da Diretiva relativa aos direitos dos consumidores, dirigidas aos organismos de controlo dos Estados-Membros
- Solicitar ao Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais (ERGP) a análise das queixas dos consumidores ligadas à entrega (transfronteiras) de encomendas
- Atribuir um mandato ao Comité Europeu de Normalização, em conformidade com o artigo 20.º da DSP, a fim de desenvolver instrumentos (voluntários) de normalização para avaliar as queixas relativas a danos, atrasos ou perda de encomendas



**ANEXO: Quadro das ações**

<b>Intervenientes:</b>	<b>Objetivo I: Reforço da transparência e da informação</b>	<b>Objetivo II: Melhoria da disponibilidade, qualidade e acessibilidade das soluções de entrega</b>	<b>Objetivo III: Reforço do tratamento das queixas e das vias de recurso à disposição dos consumidores</b>
<b>Operadores de entrega, conjuntamente com os retalhistas em linha</b>	Garantir um melhor acesso às informações sobre as soluções de entrega à disposição dos retalhistas em linha a nível nacional e transfronteiras (instrumentos de informação novos/reforçados e normas comuns)	Desenvolver soluções para melhorar a interoperabilidade (sistemas de informação interligados, soluções transfronteiras para localização e seguimento, rotulagem e processos conexos que apelam a uma maior normalização, soluções mais eficazes de devolução, «última etapa da distribuição»)	Reforçar os mecanismos de resolução de litígios e os sistemas de defesa do consumidor
<b>Retalhistas em linha</b>	Garantir a prestação de informações adequadas aos consumidores nos sítios <i>Web</i> dos retalhistas em linha		
<b>Estados-Membros, entidades reguladoras</b>	<p>Melhoria da prestação de informações sobre os serviços de entrega de encomendas e os respetivos mercados a nível nacional</p> <p><i>EM:</i> - Com base nos trabalhos em curso do ERGP, definir o quadro estatístico para a recolha de dados de mercado relevantes sobre os serviços nacionais e transfronteiras de entrega de encomendas junto de todos os prestadores de serviços postais</p> <p>- Definir normas nacionais de qualidade para o serviço (transfronteiras) de entrega de encomendas objeto de OSU e assegurar um acompanhamento independente</p> <p><i>Autoridades reguladoras nacionais:</i> Publicar anualmente os resultados dos dados estatísticos e da avaliação das normas de</p>		<p><i>EM:</i> - Implementar e promover a aplicação dos requisitos de informação aplicáveis aos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial decorrentes da Diretiva relativa aos direitos dos consumidores ainda antes da data efetiva da entrada em vigor das disposições</p> <p>- Desenvolver, em conformidade com o artigo 19.º da DSP e a RAL, mecanismos para todos os serviços de entrega de encomendas</p>

	qualidade de serviço		
<b>Comissão Europeia</b>	<p>- Lançar estudo sobre a transparência dos mercados e serviços de entrega de encomendas</p> <p>- Publicar o quinto relatório sobre a aplicação da DSP, a fim de analisar de forma completa o segmento da entrega das encomendas</p> <p>- Solicitar ao Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais (ERGP) a apresentação de um relatório sobre a qualidade da prestação dos serviços e dos dados estatísticos no domínio das entregas de encomendas e efetuar uma análise dos mercados transfronteiras de entrega de encomendas</p>	Atribuir um mandato aos organismos europeus de normalização para desenvolverem normas voluntárias aplicáveis aos sistemas de endereçamento comum	<p>- Destacar aspetos do domínio das entregas de encomendas no quadro das orientações sobre a aplicação da DDC, a publicar em 2014</p> <p>- Solicitar ao ERGP que analise as queixas dos consumidores em relação com as entregas transfronteiras de encomendas</p> <p>- Atribuir um mandato aos organismos europeus de normalização para desenvolverem normas voluntárias aplicáveis à apreciação das queixas</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acompanhar e supervisionar os progressos realizados numa base periódica;</b></li> <li>- <b>Organizar reuniões e seminários específicos, no intuito de reunir todas as partes interessadas relevantes, esclarecer de forma precisa as prestações esperadas (incluindo o seu calendário) e fazer um balanço dos progressos realizados;</b></li> <li>- <b>Centrar a ordem de trabalhos do fórum dos utilizadores postais anual na avaliação dos progressos realizados;</b></li> <li>- <b>Debater questões relevantes para os Estados-Membros no âmbito dos comités instituídos pelas Diretivas Serviços Postais e Comércio Eletrónico;</b></li> <li>- <b>Assegurar que os programas de trabalho do ERGP para 2014/2015 tenham devidamente em conta as tarefas identificadas no presente roteiro;</b></li> <li>- <b>Relatório sobre os progressos realizados, a apresentar no prazo de 18 meses após a adoção do presente roteiro;</b></li> <li>- <b>Identificar outras medidas (legislativas ou não-legislativas), caso a execução e o impacto do presente roteiro fiquem aquém das expetativas.</b></li> </ul>		