



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.11.2012  
COM(2012) 698 final

## **GRÖNBOK**

**En integrerad marknad för leverans av paket i syfte att främja e-handeln inom EU**

(Text av betydelse för EES)

## 1. Inledning

E-handeln anses allmänt vara ett av de viktigaste bidragen till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning i hela EU<sup>1</sup>. I kommissionens meddelande om e-handel och nättjänster<sup>2</sup> framhålls att leveranser av varor som köpts online är en av de fem viktigaste prioriteringarna för att öka e-handeln till 2015, och Europeiska unionens råd och Europaparlamentet har flera gånger påpekat hur betydelsefullt detta är<sup>3</sup>. Leveranserna spelar definitivt en stor roll när det gäller att underlätta e-handeln och de hör till de viktigaste förutsättningarna för att bygga upp förtroendet mellan säljare och köpare<sup>4</sup>.

Det kommersiella och – i en vidare mening – ekonomiska förhållandet mellan e-handlare och konsumenter omfattar en rad komplexa logistikåtgärder. Begreppet ”leverans” avser här frakt av fysiska varor som beställts på nätet fram till den slutliga leveransen hos slutkunden. Leveransprocessen omfattar många aktörer. Här kallas de ”leverantörer” och inbegriper transportföretag, post- och expressoperatörer samt andra logistikleverantörer. För de syften som avses i denna grönbok definieras paket här i sin vidaste bemärkelse och omfattar alla artiklar upp till 30 kg<sup>5</sup>.

Köp och leverans av varor i Europa genomgår snabba och grundläggande förändringar. Eftersom EU:s konsumenter i allt högre grad söker efter och handlar varor på nätet, i synnerhet över gränserna, ökar behovet av ett leveranssystem som uppfyller deras förväntningar och fungerar smidigt i vardagen. Sådana system skulle också kunna öka kundernas förtroende och främja användningen av e-handeln<sup>6</sup>. Leveranssystemets resultat och prisnivå är också viktiga faktorer för många små och medelstora företags affärsmodeller ska vara hållbara, särskilt när det gäller deras möjligheter att betjäna kunderna. Eftersom dessa

---

<sup>1</sup> Internetekonomin har bidragit med ungefär 21 % av BNP-tillväxten under de senaste fem åren. Den står också för 2,6 nya arbetstillfällen för varje förlorad arbetsplats, och bidrar med 25 % av all ny sysselsättning (KOM(2011) 942 slutlig).

<sup>2</sup> *Samstämmiga ramar för att öka tilltron till en inre e-marknad för e-handel och nättjänster*, KOM(2011) 942 slutlig.

<sup>3</sup> Europeiska unionens råd, Slutsatser om den digitala inre marknaden och styrning av den inre marknaden, 31 maj 2012; Resolution (P7\_TA82010)0320 av den 21 september 2010 om fullbordandet av den inre marknaden för e-handel.

<sup>4</sup> Av nätföretagen i Storbritannien prioriterar 42 % leveranstjänster jämfört med 18 % när det gäller investering i snabbare bredband.

<sup>5</sup> Kort sagt alla småartiklar och varor som kan hanteras av en person.

<sup>6</sup> Av dem som inte fullföljer ett köp hänvisar 66 % till leveransfaktorer, *2011 consumer trends in multi-channel retailing*, Royal Mail.

företag står för innovation och tillväxt i Europa<sup>7</sup> kan ett förbättrat leveranssystem för varor som beställs över nätet förväntas ge ett stort mervärde för tillväxt och arbetstillfällen<sup>8</sup>.

Många undersökningar, branschrapporter<sup>9</sup> och intervjuer med olika intressenter, som genomförts under den tid grönboken har utarbetats, visar liknande resultat och bekräftar den analys av leveranstjänster som gjordes i meddelandet om e-handel och nättjänster.

Av handlarna anser 57 procent att gränsöverskridande leveranser är ett hinder<sup>10</sup>, medan 46,7 procent av konsumenterna säger att leveranserna är ett problem vid gränsöverskridande transaktioner. Tvivel avseende leveranser och möjligheterna att återsända produkter är de två viktigaste frågorna för konsumenter när det gäller näthandel<sup>11</sup>. Utebliven leverans, skadade eller försvunna produkter och höga leveranskostnader hör också till de tio största problem som konsumenterna nämner, och de bidrar till deras låga förtroende för e-handel över landsgränserna. Om konsumenterna kan känna sig trygga kommer de i allt större utsträckning vara benägna att handla på nätet, dvs. om de känner sig säkra på att varorna levereras i gott skick och inom aviserad tid, och om det dessutom är enkelt att skicka tillbaka produkter.<sup>12</sup> Den ökade tillgången till och användningen av ny teknik medför en rad nya möjligheter att förbättra leveranstjänsternas kvalitet och kundernas tillfredsställelse. De sociala nätverk som nu växer fram påverkar också i stor utsträckning hur konsumenter interagerar med varumärken och handlar varor på nätet – att öka kännedomen bland kunder och e-handlare på nätet. Innovativa metoder för elektronisk kommunikation mellan e-detaljhandlare, tjänsteleverantörer och kunder kan bidra till effektivare och bekvämare leverans- och returprocesser och till att tjänstens kvalitet upplevs som tillfredsställande. En bättre

---

<sup>7</sup> Enligt uppskattningar från FTI Consulting står mindre handlare för 22 % av den gränsöverskridande e-handeln. Eurostat uppskattar att mer än en fjärdedel av alla företag beställer varor över nätet från andra EU-länder: Av dessa är 23 % mindre företag, 41 % stora företag och 33 % medelstora företag.

<sup>8</sup> Enligt en undersökning som genomförts av Civic Consulting går EU miste om e-handels möjligheter: De totala välförsvinsterna för EU:s konsumenter vid en hypotetisk situation där andelen e-handel inom den totala detaljhandeln skulle vara 15 % (i stället för 2010 års nivå på 3,5 %) bedöms uppgå till 204,5 miljarder euro per år eller 1,7 % av EU:s BNP.

<sup>9</sup> *Focus on the Future*, BCG, maj 2012, IMRG, ACSEL; *Intra-community cross-border parcel delivery*, FTI 2011; uppsättning av nationella onlinebarometrar från E-bay; *The evolution of the European Postal market since 1997*, ITA/ WIK 2009; *IPC Cross border E-commerce report 2010*, Eurobarometer; *Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, Civic Consulting, september 2011.

<sup>10</sup> *Eurobarometer, Business attitude Towards cross-border sales and consumer protection, Analytical report*, Flash Eurobarometer 224, juli 2008, kapitel 2, avsnitt 2.1, s. 21.

<sup>11</sup> *Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, Civic Consulting, september 2011, ss. 132, 40.

<sup>12</sup> I en nyligen genomförd undersökning i Storbritannien uppgav närmare 65 % av de svarande att risken för missad leverans (på grund av att ingen är hemma för att ta emot paketet) skulle hindra dem från att handla på

fungerande e-handelsmarknad ger påtagliga ömsesidiga fördelar för konsumenter samt små och medelstora företag, liksom för alla aktörer och branscher som är verksamma inom e-handel.

Frakt och leveranser blir ännu viktigare i ett internationellt sammanhang. I takt med att konsumenter handlar allt mer från Asien-Stillahavsområdet och Nordamerika och fler europeiska e-handlare vill exportera till dessa regioner ökar handelsflödet mellan dem avsevärt. Frakt och leveranser blir då ännu mer komplicerade, medför ytterligare problem och säkerhetsaspekter, och innebär en stor utmaning, men också en unik möjlighet att utveckla europeisk e-handel, i synnerhet för små och medelstora företag<sup>13</sup>.

Om leveranskedjan för e-handel inom EU vore bättre utformad skulle det också vara till fördel för andra policyområden, exempelvis:

- **Sammanhållning:** Se till att e-handels fördelar blir tillgängliga för allmänheten och företagen, oavsett storlek, genom välfungerande leveranser i hela Europa.
- **Sysselsättning:** Trygga anställningsvillkor inom leveranssektorn, som har stor press på sig att minska kostnaderna och öka flexibiliteten.
- **Innovation:** Främja den omfattande användningen av sådan ny informationsteknik för leveranssystem som har omedelbara fördelar för alla medborgare och företag och är anpassad till den nya miljön med sociala medier.
- **Miljö:** Främja hållbar utveckling och optimerad leveranslogistik för att åstadkomma större energibesparingar och minska de negativa externa kostnaderna.
- **Den europeiska industrins konkurrenskraft:** Utgående från den europeiska industrins förmåga (e-handlare och leverantörer) satsa på investeringar i ett europeiskt leveransnätverk som utsätts för intensiv internationell konkurrens.

I grönboken granskas hur e-handel och leveransmarknader i Europa utvecklas. Vidare undersöks vad som krävs för att skapa en gemensam leveransmarknad, de olika aktörernas största utmaningar analyseras och möjligheterna att förbättra leveransprocessen så att det gynnar medborgare och företag, framför allt små och medelstora företag, belyses. Utgående från de uppgifter kommissionen får in i samband med samrådet kommer man att identifiera vilka frågor som bör behandlas och under våren 2013 dra slutsatser om vilka åtgärder som krävs för att fullborda den inre marknaden för paket.

---

nätet. Alltför vaga tidsangivelser och risken för att varan inte anländer i tid oroar också cirka 43 % av de svarande (*A study of online fulfilment requirements*, IMRG UK Consumer Home Delivery Review 2012).

<sup>13</sup> *Företaget är litet, världen stor – ett nytt partnerskap för att hjälpa små och medelstora företag utnyttja globala möjligheter*, KOM(2011) 702 slutlig.

## 2. Nuvarande marknadssituation och framtidsutsikter

### 2.1 Den europeiska e-handelsmarknaden och leveransens betydelse

E-handelsmarknaderna inom EU är mycket diversifierade och befinner sig i olika mognadsstadier, på grund av olika konsumentbeteenden, beskattningsregler, produkters tillgänglighet, bredbandsåtkomst och konkurrerande leveransmarknader. Nationella marknaders handelsprofil<sup>14</sup> har också stor betydelse för leveranser<sup>15</sup> medan leveranser över landsgränserna i Europa fortfarande är en utmaning för konsumenter och e-handlare<sup>16</sup>. Effektiva leveranser över gränserna upprätthåller dessutom nya marknadsnischers tillväxtpotential, tack vare ”long tail”-effekten<sup>17</sup>.

E-handelsmarknaden utvecklas snabbt och ställer allt högre krav, både i fråga om innovativa affärslösningar och om kundernas förväntningar. Sektorns leveransrelaterade behov blir också allt mer skiftande på grund av det växande antalet produktsegment som omfattas (böcker, dvd:er, kläder, småelektronik, hemelektronik, möbler och hushållsprodukter) med olika värde, vikt och storlek på försändelserna. Sociala nät, snabb informationsteknik och det faktum att nästan alla har tillgång till mobiltelefoner och smarttelefoner har också ökat konsumenternas förväntningar på lösningar med information i realtid och flexibla leveransmöjligheter.

E-handlarna utsätts också för tidspress. Nya koncept och idéer behöver genomföras snabbt. Företagens överlevnad och framgång är beroende av logistiksektorns förmåga att leverera till låg kostnad och på ett bekvämt sätt<sup>18</sup>. Det gäller särskilt mindre aktörer på e-handelsmarknaden, som varken har förhandlingsstyrka för att få stora rabatter från leverantörer eller kapacitet att investera i egna logistiknätverk. I en miljö som kännetecknas av stordriftsfördelar riskerar detta att minska deras konkurrenskraft gentemot större e-

---

<sup>14</sup> *E-commerce in the Nordics 2012*, Postnord.

<sup>15</sup> Olika modeller för gränsöverskridande frakt förekommer, framför allt genom samarbete mellan nationella posttjänster, via direkt leverans till det nationella postsystemet eller genom andra överenskommelser med logistikaktörer.

<sup>16</sup> Inom EU-27 använder endast 9 % av konsumenterna och 18 % av handlarna gränsöverskridande e-handel. Av konsumenterna angav 48 % att de kände sig tryggare med att handla på nätet inom landet än i andra länder (Europeiska kommissionen, *Consumers Conditions Scoreboard, Consumers at home in the single market*, mars 2011).

<sup>17</sup> Den totala försäljningen av produkter med låg efterfrågan och försäljningsvolym kan mäta sig med eller överstiga marknadsandelarna för bästsäljande produkter om säljaren kan erbjuda ett bredare utbud.

<sup>18</sup> Exempelvis ser 57 % av handlarna gränsöverskridande leveranser som ett hinder (Flash Eurobarometer 224, juli 2008). Av säljarna på eBay anser 78 % att leveranskostnaderna är det huvudsakliga hindret för gränsöverskridande e-handel, medan 42 % pekar på låg kvalitet på leveranstjänsterna (FreshMinds, *Crossborder trade survey in the UK, Germany and France*).

handlare, eftersom konsumenterna i allt större utsträckning förväntar sig erbjudanden om ”fri frakt” när de handlar på nätet<sup>19</sup>.

## 2.2 Den europeiska leveransmarknaden

EU:s paketmarknad uppskattades 2008 vara värd 42,4 miljarder euro och B2C-segmentet utgjorde 15 procent av marknaden<sup>20</sup>. Under de senaste fem åren och på grund av den ökande e-handeln har B2C-segmentet på paketmarknaden växt snabbt. Uppskattningar av dagens volym visar att segmentet nu utgör mellan 20 och 40 procent av den totala volymen på mer mogna e-handelsmarknader, såsom Storbritannien.

Marknaden är traditionellt indelad i leverans av express- respektive standardpaket. Dessa definitioner<sup>21</sup> återspeglar emellertid inte de olika erbjudandenas komplexitet och relativa betydelse (standard, uppskjuten, express eller leverans samma dag, spårning, leveransbevis och rekommenderat) eller verkligheten inom e-handelssektor som också gäller användningen av småpaket (små försändelser under 2 kg).

Eurostat uppskattar att över en fjärdedel av alla företag beställer varor över nätet i andra EU-länder. Av dessa är 23 procent små företag medan andelen stora företag är 41 procent och 33 procent medelstora företag<sup>22</sup>. Småföretag och oregelbundna kunder som har låga volymer och därför har begränsad förhandlingsstyrka gentemot aktörerna har tillgång till betydligt färre leveransmöjligheter. Enligt FTIs uppskattningar är nationella postoperatörers angivna priser för leverans av paket över landsgränser (för kunder som saknar konto) i genomsnitt dubbelt så höga som priser för försändelser inom landet.

**Postnätverk** hanterar endast delar av paketvolymerna (med mycket olika marknadsandelar beroende på land)<sup>23</sup>, och endast en liten andel (5-10 tio procent) av dessa volymer omfattas av skyldigheten med samhällsomfattande tjänster som innebär att medlemsstaterna måste erbjuda både nationella och gränsöverskridande grundläggande paketleveranser på hela sitt territorium

---

<sup>19</sup> I en undersökning i Storbritannien var fri frakt den faktor som oftast nämndes av 67 % av de svarande när det gällde att få dem att fortsätta att handla på nätet (*Delivery Matters, 2011 Consumer Trends in multi-channel retailing*, Royal Mail).

<sup>20</sup>ITA/WIK 2009. Siffrorna hänför sig till 2008 och innefattar paket- och expressmarknaden. I en annan undersökning från IPS anges att värdet av EU:s marknad för transporter, expressleveranser och paket (CEP) under 2008 uppgick till 37,28 miljarder euro (exklusive paket) medan B2C-segmentet utgjorde 26 % av EU:s totala CEP-marknad.

<sup>21</sup> I postdirektivet (direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiv 2002/39/EG och direktiv 2008/6/EG) betraktas brevsändningar och dokument upp till 2 kg som brev, och varor upp till 20 kg som paket.

<sup>22</sup> Eurostat (Isoc\_ec\_ebuyn2), bild 11.

<sup>23</sup> Marknadsandelen för leverantörer av samhällsomfattande tjänster varierar stort mellan medlemsstaterna: Mindre än 10 % i länder som Bulgarien, Spanien och Storbritannien, mellan 10 % och 15 % i medlemsstater som Ungern eller Italien och över 25 % i medlemsstater som Tjeckien, Danmark, Frankrike, Estland, *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, ITA/ WIK 2009.

till överkomliga priser för alla användare.<sup>24</sup> Eftersom dessa skyldigheter infördes långt innan e-handeln uppstod var de naturligtvis inte utformade med det specifika målet att tillgodose de nuvarande behoven i denna snabbt föränderliga sektor. Postnätverkens paketavdelningar har traditionellt varit organiserade för att transportera paket på mellan 2 och 30 kg, men saknar den flexibilitet och kapacitet som krävs för den ökande försäljningen online<sup>25</sup>. De senaste åren har vissa aktörer kunnat omorganisera sitt paketenätverk eller håller på att göra det på grund av den stora konkurrensen inom denna sektor på den inhemska marknaden.

**Expressoperatörer** har byggt sin framgång och infrastruktur på ett särskilt integrerat nätverk som är utformat för att leverera till B2B-segmentet genom att erbjuda tilläggstjänster (snabbhet och spårning). Nu när de insett den ökande e-handelns möjligheter och förstått att det saknas tillfredsställande lösningar för e-handelsaktörerna i Europa är de allt mer aktiva inom B2C-segmentet.

**Andra logistikaktörer** på området, såsom förmedlare, mäklare, företag som effektuerar beställningarna och externa logistikföretag<sup>26</sup> spelar en allt större roll när det gäller att överbrygga klyftan mellan e-handeln och leverantörerna inom innovation, flexibilitet, lagerhantering, transport och retur. De lösningar de erbjuder är dock ännu inte särskilt välkända, framför allt inte bland små och medelstora företag. Med ökad synlighet skulle de spela en större roll och underlätta logistiken för e-handlare i framtiden. Genom att slå ihop olika källor med låg volym skulle de också kunna få mer gynnsamma leveransvillkor/överenskommelser som sedan kan komma deras leverantörer och slutligen konsumenterna till del.

**En rad nischaktörer** växer också fram. Det är operatörer som har utformat speciallösningar för ett visst produktsegment (exempelvis särskilda frakt- och leveranstjänster för kläder som beställts på nätet). På senare tid har dessutom vissa **ledande e-handlare** blivit alltmer delaktiga i logistik och leverans, och utvidgar sina logistik tjänster till att omfatta mindre e-handlare.

**Paketkiosker** (automatiska skåp där paket lämnas och kunden kan hämta dem med hjälp av en särskild kod) testas av operatörer i flera länder. I vilken utsträckning det kommer att användas beror på om konsumenterna tycker att de är praktiska nog och om tillräckliga volymer levereras på detta sätt.

**Förbindelsepunkter** (nätverk av butiker med en teknisk plattform där konsumenterna kan hämta sina paket) har tidigare använts vid distansförsäljning. Dessa nätverk har moderniserats

---

<sup>24</sup> Se kapitel 4 för mer information om direktivet om posttjänster.

<sup>25</sup> Framför allt för konsumenter och små och medelstora företag: det finns ingen lågprismöjlighet för småpaket (under 2 kg), medan t.ex. spårningstjänster finns men eventuellt erbjuds endast tillsammans med andra tjänster med högre mervärde.

<sup>26</sup> Externa logistikföretag erbjuder utlokaliserade tjänster för hela eller delar av logistiken (exempelvis så kallad [pick and pack](#), lagerhållning, dokumentation, märkning och [distribution](#)). Nätmäklare och paketförmedlare erbjuder rabatter på enskilda frakter från mellanhänder eller nationella operatörer.

med nya informationssystem och är nu ett alternativ till mer kostsamma tjänster med hemleverans. Hur framgångsrika de är beror på lokala preferenser och tidigare praxis men det finns tecken på att de utgör ett livskraftigt och lovande alternativ för e-handelsleveranser.



### 2.3 Sambandet mellan e-handel och leveransmarknader

Leverantörerna inser e-handelns möjligheter. För att skapa nya leveransmodeller för B2C-segmentet kan det krävas betydande investeringar och förändringar av verksamheten. Driften blir emellertid komplicerad<sup>27</sup> när målet är att nå alla platser inom ett land, med tanke på att volymerna varierar och kan vara svåra att förutse.

Kompletterande alternativ för slutlig leverans, såsom leverans till kontoret eller till en granne, erbjuds successivt tillsammans med bättre information och större valmöjligheter, så att konsumenterna ska kunna välja var och när de vill få sina paket. Nya affärsmodeller växer också fram som gör det enklare att returnera produkter.

Dessa nya lösningar utvecklas dock långsamt och åtföljs fortfarande ofta av kostsamma mervärdesprodukter som kunden inte alltid är intresserad av. Det finns en efterfrågan på individuella småpaket, med enkla spåringslösningar<sup>28</sup> och överkomligt pris<sup>29</sup> vilket för närvarande saknas.

Sett ur ett verksamhetsperspektiv är leveranser komplicerade och omfattas av många restriktioner. Traditionella paketjänster (med grundläggande inslag och höga avgifter för gränsöverskridande leveranser) eller expressleveranser med högt mervärde (ursprungligen avsedda för B2B-segmentet) är ännu inte anpassade till e-handelns specifika behov. Förbindelserna mellan postoperatörer för gränsöverskridande leveranser håller på att förbättras, framför allt genom European Parcel Group<sup>30</sup>. Det är emellertid endast en del av försändelserna som går via denna kanal och det finns inget alternativ för spårade paketjänster eller oprioriterade försändelser.

---

<sup>27</sup> Volymuppskattningar och kapacitetsplanering, tidsscheman där volymer, rutter och konsumenters förväntningar måste beaktas.

<sup>28</sup> En undersökning utförd av IRMG för UK Consumer Home Delivery Review 2012 visade att 85 % av de svarande ansåg att spåringsinformation på nätet var det enskilt viktigaste för att göra leveranserna mer praktiska (*IRMG UK Consumer Home Delivery Review 2012 – a study of online fulfilment requirements*). I en undersökning 2011 om europeisk e-handel utförd av Accenture för European Retail Round Table, ansåg 34 % av de svarande att frågor rörande leverantörskedjan och leveranser var ett hinder för att ta sig in på marknaden, medan 42 % av de svarande angav problem med fraktinfrastruktur (*European Cross-border E-commerce – the challenge of achieving profitable growth*, Accenture, januari 2012).

<sup>29</sup> FTI (2011); Civic Consulting (2011); YoGov Psychonomics *Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border e-commerce in the EU* (2009).

<sup>30</sup> Postoperatörer som levererar sina prioriterade paketprodukter via European Parcel Groups integrerade leveransnätverk har tillgång till ett spårningssystem och ett automatiskt kundservicesystem som är förbundet med samtliga postoperatörers callcenter.

I praktiken existerar två olika världar sida vid sida. Den ena bygger på marknadsföring (e-handel) medan den andra (logistik) drivs av driftsvillkoren. De har olika tidsramar för verksamheten, olika bakgrunder, olika hantering av IT-system och lösningar och olika resultatindikatorer för sin verksamhet. Både e-handeln och leveransmarknaderna står därför inför stora och grundläggande förändringar: e-handelsmodellen är ännu inte helt stabiliserad och logistiksektorn måste fortfarande anpassa sig till e-handels krav och efterfrågan. I en sådan snabbt föränderlig miljö är det svårt att göra val och fatta beslut om investeringar.

### **3. Aktörernas största utmaningar**

#### **3.1 Konsumenters erfarenhet och förväntningar**

Konsumenterna vill ha bekvämare leveranser, dvs. fler leveransmöjligheter att välja mellan, bättre information om hur långt leveransen har kommit, enklare returförfaranden och användarvänliga tjänster som tillämpar ny teknik för att informera om leveranser (smarta telefoner, surfplattor och sms-avisering)<sup>31</sup>. De förväntar sig större öppenhet om fraktvillkoren, men också information när försändelser är försenade, skadade eller försvunna. Samtidigt vill de ha insyn rörande prisernas tydlighet och jämförbarhet och rörande konkurrensnivån.

Konsumenters köpbeslut påverkas starkt av möjligheten till gratis – eller billig – leverans (och retur). De tittar också i allt större utsträckning på andra länders marknader, men komplexiteten och bristen på öppenhet vid gränsöverskridande leveranser är ett stort hinder. Som avsändare av paket, framför allt när de returnerar beställda varor, utgör konsumenterna en marknad som relativt saknar större valmöjligheter och höga leveranskostnader anges som ett av de största skälen till att de är missnöjda med inköp på nätet.<sup>32</sup> Totalt sett är prisfaktorn fortfarande viktigast när det gäller att välja gränsöverskridande leveranstjänster<sup>33</sup>.

Bekvämligheten varierar mellan inhemska marknader och typ av levererade produkter. Undersökningar av konsumenters preferenser visar att bekvämlighetsaspekter kan gälla hela leveransprocessen.

---

<sup>31</sup> Ett antal undersökningar har genomförts för att identifiera konsumenternas behov när det gäller leverans av varor som beställts på nätet, bl.a: *Home delivery in the UK 2011* av Snow Valley; *IPC Cross border E-commerce report* (2010); IRMG (2012) och CIVIC (2011).

<sup>32</sup> En undersökning av konsumenterfarenheter från handel på nätet visar att de flesta problem konsumenter upplever när de handlar varor på nätet gäller leverans: Lång leveranstid (28 % av konsumenterna rapporterade problem), produkter som är skadade vid leverans (20 %), utebliven leverans (17 %), fel produkt levererad (14 %) och leveranskostnaden eller det slutliga priset var högre än vad som angavs på webbplatsen (7 %).

<sup>33</sup> *IPC Cross border E-commerce report* (2010).

I en undersökning i Storbritannien identifierades t.ex. följande sex huvudområden som kunderna tyckte var viktigast: flexibla leveransmöjligheter, rimliga fraktavgifter, flexibla leveransplatser, effektiv kommunikation om leveransen, snabbt genomförande och goda erfarenheter av hemförsäljning<sup>34</sup>. Framför allt information i realtid har blivit allt viktigare, särskilt för den yngre generationen<sup>35</sup>. De vill ha kontroll över sin leverans och förväntar sig lösningar som spårning och sms (sms-avisering)<sup>36</sup>.

### 3.2 Viktiga frågor för e-handlarna vid leverans till kunderna

E-handlarna vill uppfylla konsumenternas behov och förväntningar med enkla, öppna och tillförlitliga leveranstjänster<sup>37</sup>. De är intensivt medvetna om att konsumenternas gensvar i högsta grad beror på leveranserfarenheterna som i sin tur direkt påverkar deras varumärke och image.

De behöver fler valmöjligheter, vilket en mer konkurrenskraftig leveransmarknad (med fler aktörer med olika erbjudanden och alternativa leveransmöjligheter) borde kunna erbjuda dem. De kan ha särskilda leveransbehov för särskilda produkter (t.ex. läkemedel, färska produkter eller varor med högt värde). Men till och med på de mest konkurrensutsatta marknaderna kvarstår fortfarande skillnaden mellan e-handelserbjudanden som baseras på marknadsföring och verksamhetsdriven logistik.

Logistiken är avgörande för e-handlarnas, inte minst små och medelstora företags, hållbara verksamhet. Tillgången till överkomliga och effektiva leveranslösningar är särskilt relevant för de små och medelstora företag samt mikroföretag som är verksamma på avlägsna platser eller i perifera regioner.

I en mycket konkurrensutsatt miljö är prispress en avgörande faktor när det gäller vem som tar marknadsandelar. Små och medelstora företag som försöker tjäna pengar över gränserna är i hög grad beroende av ett integrerat europeiskt leveranssystem; detta är fortfarande långt ifrån färdigutvecklat. De söker tillväxt på andra inhemska marknader men drabbas av högre kostnader, ökad komplexitet och en brist på öppenhet när det gäller gränsöverskridande frakt<sup>38</sup>. Större handlare har ett mycket bättre läge för att förhandla om taxor och villkor med leverantörerna.

---

<sup>34</sup> *The 2011 online retail delivery report*, Snow Valley.

<sup>35</sup> Consumer Focus.

<sup>36</sup> Allt fler brittiska konsumenter skulle vilja få ett sms med information om leveransstatus: 80 % av köparna anger att de vill ha uppdateringar för varje stadium av leveransen, *Delivery matters*, 2011.

<sup>37</sup> *IPC Cross border E-commerce report* (2010).

<sup>38</sup> De två största hindren för gränsöverskridande frakt i Frankrike är höga fraktkostnader (78 %) och dåliga fraktjänster (42 %), jämfört med 28 % för bristande efterfrågan, och 12 % för kulturella skillnader (eBay report).

Både stora och små e-handlare behöver mer flexibla leveranstjänster i allmänhet, och i synnerhet när det gäller transportörernas kapacitet för och grad av teknisk innovation. E-handlare ställs inför extra utmaningar under högsäsong, som t.ex. före jul när transportörernas kapacitet kanske inte är tillräcklig för att möta efterfrågan. Detta är en viktig fråga när det gäller tillväxt och försäljning eftersom den här perioden har stor betydelse för årsomsättningen.

E-handlarna vill i allt större utsträckning ha kontroll över frakt-/leveransprocessen och börjar nu samarbeta med leverantörer. Oavsett om de väljer att själva hantera logistiken inom företaget eller lägga ut den på ett annat företag behöver de fortfarande betydligt mer information och öppenhet från dem som erbjuder leveranstjänster. De behöver också mer generella resultatindikatorer för sina frakter för att kunna anpassa sina affärsmodeller till behov i realtid (hantering av lager, betalningar och retur).

Avsaknaden av ett leveransnätverk som bygger på e-handels specifika behov (dvs. inte bara en ren anpassning av den traditionella logistikmodellen för paket eller expressförsändelser) hindrar handlarna från att utveckla verksamheten ytterligare. För att kunna utnyttja tillväxtpotentialerna krävs ökad integration. E-handelsverksamheten skulle förbättras avsevärt med bättre information och mer flexibla lösningar som motsvarar deras marknadsföringserbjudanden.

### **3.3 Viktiga frågor för leverantörerna**

Leverantörer är alla de aktörer som är delaktiga i frakt av varor från beställningen på nätet fram till slutleverans till konsumenten. De omfattar exempelvis transportföretag, paket- och logistikföretag, andra leverantörer av logistiktjänster samt post- och expressoperatörer för B2C-segmentet. Logistiksektorn har traditionellt låga vinstmarginaler och samtidigt höga fasta kostnader. Leverantörerna utsätts för stark press från stora e-handlare (stora avsändare) som vill förhandla sig till låga taxor.

Samtidigt behöver leverantörerna hållbara avgifter på lång sikt för att kunna klara de höga fasta kostnaderna inom sitt nätverk<sup>39</sup>. De prissystem som stora kunder förhandlat sig till kan inte utvidgas till avsändare med låga volymer, och i ännu mindre utsträckning till enskilda konsumenter.

Leverantörerna ställs i allt större utsträckning inför e-handlarnas krav på att inom en mycket kort tidsperiod erbjuda nya tjänster och möjligheter till låg kostnad. De behöver dock tid för att anpassa sin logistikverksamhet som är komplicerad och omfattas av många externa krav. Graden av flexibilitet som förväntas av dem (och deras anställda) är också mycket krävande.

Den bristande samordningen mellan företagens elektroniska kommunikationssystem utmed transport- och logistikkedjan är också ett problem, inte minst för små transportföretag. Det innebär en allvarlig begränsning av valmöjligheterna i fråga om transportmedel och logistikalternativ. Ökad driftskompatibilitet skulle kunna skynda på informationsutbytet, underlätta konsolideringen av transportbehov, paketutbärning och fakturering, förenkla multimodala transporter och minska de administrativa kostnaderna och kostnaderna för införande av IT-system<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Inbegripet kostnaderna för att förnya bilparken så att den alltid är uppdaterad och uppfyller miljökraven.

<sup>40</sup> Som i demonstrationsåtgärden DiSCwise (<http://www.discwise.eu/>).

#### 4. Nuvarande rättslig och institutionell ram

Leveranssektorn omfattas av en rad regler och förordningar som påverkar hur frakt och leverans kan genomföras. De mest relevanta beskrivs och bedöms nedan:

- **Postdirektivet**<sup>41</sup>: Bestämmelserna i postdirektivet är inriktade på att garantera (grundläggande) samhällsomfattande posttjänster. Flertalet bestämmelser i direktivet är enbart tillämpliga på den mindre andelen av paketmarknaden som omfattas av skyldigheten med samhällsomfattande tjänster (cirka 10 procent av paketvolymerna)<sup>42</sup>.

Reglerna för att tillhandahålla (en lägsta) kvalitetsstandard, principer för kostnader och priser, prisreglering och informations- och uppgiftsinsamling är direkt och i de flesta fall enbart kopplade till den samhällsomfattande tjänsten.

Ett fåtal bestämmelser – i synnerhet artikel 19 om klagomålsförfaranden – möjliggör ytterligare reglerande åtgärder rörande paketleveranser utanför den samhällsomfattande tjänstens tillämpningsområde. Dessa bestämmelser kan teoretiskt vara lämpliga för att ta upp frågor om tjänsternas kvalitet. Merparten av de identifierade problemen (olämplig leveranstid, avsaknad av hämtnings/insamlingstjänster, möjlighet till spårning och förfaranden för retur, brist på tydlighet rörande ansvar vid förlust, stöld, skada eller försening och brist på öppenhet/information om tjänsterna) skulle inte täckas. Slutsatsen är att det nuvarande regelverket för posttjänster inte är utformat för behoven hos de konsumenter som handlar på nätet.

- **Ramverket för konsumentskydd**: Ytterligare förbättringar av servicekvalitet och konsumentskydd (framför allt vid näthandel) förväntas efter att inhemska regler för att genomföra direktivet om konsumenträttigheter tillämpas i sin helhet senast den 13 juni 2014. Flera bestämmelser i direktivet innebär att information och öppenhet förbättras, exempelvis a) avskaffande av dolda kostnader samt större öppenhet om priser vid avtal om distansförsäljning och försäljning utanför fasta affärslokaler, b) en längre ångerperiod (14 dagar), c) bättre rättigheter vid återbetalning (exempelvis återbetalning av leveranskostnader när det är tillämpligt), d) konsumenternas möjlighet att använda ett ångerformulär (där kontaktuppgifter och returadress måste anges tydligt), samt e) tydliga informationskrav om kostnad för att återsända den beställda varan om köpet hävs.

---

<sup>41</sup> Direktiv 97/67/EG ändrat genom direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG.

<sup>42</sup> Endast 36 % av paketmarknaden innehas av leverantörer av allmännyttiga tjänster, och av dessa 36 % omfattas bara en bråkdel av skyldigheter avseende samhällsomfattande tjänster. Minimikraven i postdirektivet avser OTC-paket-tjänster. I artikel 3 i direktivet redogörs det för minimikraven för samhällsomfattande tjänster, men medlemsstaterna kan gå längre än dessa krav.

Direktivet om konsumenträttigheter kommer också att påverka leveranser av paket eftersom dessa tjänster, särskilt vad gäller leverans av produkter till konsumenter, är en del av distansavtalen och avtalen om försäljning utanför affärslokaler som ingår i direktivet. När direktivet väl har genomförts kan det leda till ökat förtroende för gränsöverskridande köp bland konsumenterna. I direktivet tas emellertid inte frågor om priser för paketleveranser upp, och det utgör heller ingen grund för att klargöra leverantörernas eventuella ansvar eller ytterligare kvalitetskomponenter (möjlighet till spårning, hämtning/insamlingstjänster, etc.) som konsumenter på nätet kanske förväntar sig.

I förslaget till förordning om en gemensam europeisk köplag<sup>43</sup> inrättas en självständig och enhetlig uppsättning avtalsregler som ska gälla för gränsöverskridande avtal vid handel mellan företag och konsumenter respektive mellan företag. Reglerna ska gälla för leverans av varor och elektroniskt innehåll, särskilt vid köpeavtal som innefattar varutransport av ett transportföretag. Dessa regler skulle endast gälla när parterna väljer att tillämpa den gemensamma europeiska köplagen. I likhet med direktivet om konsumenträttigheter kommer en framtida gemensam europeisk köplag inte att ta upp frågor om paketleveranser som gäller alltför höga priser eller vissa kvalitetsfrågor.

Kommissionens nya förslag till alternativt system för tvistlösning<sup>44</sup> vid konsumenttvister syftar till att ytterligare förbättra konsumentskyddet i samband med tvistlösning. Befintliga bestämmelser om konsumentskydd som tar upp (post)paketleveranser (artikel 19 i direktivet om posttjänster) kommer att förbättras ytterligare genom lagstiftningen om alternativ tvistlösning<sup>45</sup>.

- **Konkurrenslagstiftning:** Priser på paketleveranser utanför samhällsomfattande tjänster omfattas inte av sektorsspecifika regler, utan av konkurrenslagstiftningen. Artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget är direkt tillämpliga. På EU:s gränsöverskridande paketmarknad skulle exempelvis EU:s konkurrenslagstiftning (här: artikel 102 i EUF-fördraget) överträdas om en dominerande (gränsöverskridande) paketleverantörer tillämpar underpriser för att hindra någon från att komma in på marknaden.

Enligt artikel 101 i EUF-fördraget är alla överenskommelser mellan företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen inom den inre marknaden förbjudna.

---

<sup>43</sup> KOM(2011) 635 slutlig, 11.10.2011.

<sup>44</sup> Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (direktivet om alternativ tvistlösning för konsumenter), KOM(2011) 793 slutlig, 29.11.2011.

<sup>45</sup> I artikel 19 i direktivet om posttjänster uppmanas medlemsstaterna att uppmuntra utvecklingen av oberoende underhandssystem för tvistlösning.

- Inom vissa gränser omfattas leveranssektorn även av bestämmelserna i **tjänstedirektivet**<sup>46</sup> och respektive nationella genomförandeåtgärder. Följande två aspekter förtjänar att betonas särskilt i samband med e-handel och tillhörande leveranser:
  - Artikel 20.2 i tjänstedirektivet innehåller ett förbud mot diskriminering i de allmänna villkoren för tillgång till en tjänst på grundval av mottagarens bostadsort. Syftet är alltså att underlätta gränsöverskridande leveranser av tjänster. Den 8 juni 2012 utfärdade kommissionen vägledning om tillämpningen av denna skyldighet till icke-diskriminering, riktad till de nationella myndigheterna<sup>47</sup>. Detta bör leda till ökad öppenhet vid tillämpning av leveransrestriktioner (före skyldigheten i artikel 8 i direktivet om konsumenträttigheter) och minska konsumenternas frustration när de nekas leverans på grund av bostadsort. I vägledningen klargörs också att ett företag sällan kan använda argumentet att det inte finns några leveransalternativ för att vägra att leverera köpta varor till en viss medlemsstat, eftersom det finns grundläggande posttjänster.
  - Artikel 22 i tjänstedirektivet, som handlar informationskrav för tjänsteleverantörer, syftar till att mottagaren av tjänsten alltid ska få viss information på ett lättåtkomligt sätt (exempelvis leverantörens namn och kontaktuppgifter, allmänna villkor, pris för tjänsten).
- **Transporter** och logistik på europeisk och internationell nivå omfattas av en rad regler, bland annat när det gäller fullbordandet av en inre marknad för transport- och miljöfrågor (exempelvis sänkta koldioxidutsläpp inom leverantörskedjan och minskade luftföroreningar från motorfordon) samt säkerhetsfrågor. Kommissionens vitbok *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde* och det kommande initiativet om e-frakt innehåller viktiga policyinitiativ<sup>48</sup>.
- **Andra relevanta regler** som kan påverka sektorn är sådana som gäller stadsplanering, marknadsövervakning, mervärdesskatt, arbetsförhållanden och, när det gäller utrikeshandel, tullar, säkerhet och andra internationella frågor, bl.a. regler på följande områden:
  - Stadsplanering: Flera medlemsstater har på senare tid börjat införa särskilda regler för trafik i städernas centrum (eller till och med utanför) för att minska luftföroreningarna, som en del av en mer omfattande policy för bättre

---

<sup>46</sup> Direktiv 2006/123/EG.

<sup>47</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/SWD\\_2012\\_146\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/SWD_2012_146_en.pdf)

<sup>48</sup> Vitbok från EU: *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde*, KOM(2011) 144 slutlig och initiativet om e-frakt: [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_move\\_001\\_e\\_freight.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf)



luftkvalitet<sup>49</sup> eller för att bevara sitt kulturarv. Dessa nationella regler kan påverka affärlösningar för leverantörer som behöver anpassa sina hämtnings- och leveranstider till tillgängliga tidskorridorer eller till och med leverera på annat sätt (t.ex. med cykelbud) eftersom stadstrafik kan vara förbjuden under vissa tider.

- Marknadsövervakning för produkter: leveranssektorn omfattas redan av marknadsövervakningsbestämmelser<sup>50</sup>. Dessa gäller oberoende av distributionskanal, även för distans- och e-försäljning, och föreskriver kontroller, utförda av tullen eller marknadsövervakningsmyndigheter, av produkter som förs in till EU-marknaden. Om marknadsövervakningsmyndigheter finner att en produkt som förs in på EU-marknaden av en leverantör inte överensstämmer med EU-lagstiftningen måste myndigheten exempelvis vidta åtgärder och kan vid behov förbjuda utsläppandet på marknaden. Detta har direkta följder för leverantören som kan behöva returnera produkterna eller som i vissa fall kan hamna i situationer där myndigheterna kasserar produkten.
- Mervärdesskatt: Nationella regler och procentsatser för mervärdesskatt kan påverka köpare och valet av leveranstjänster. Om en leveranstjänst är en del av en offentlig posttjänst kommer den att vara befriad från mervärdesskatt, annars kan (eventuellt) den som använder tjänsterna tvingas stå för mervärdesskattekostnaderna<sup>51</sup>. Mervärdesskattesatsen för leveranstjänster varierar även mellan medlemsstaterna, vilket riskerar att påverka handelsflödet inom EU.
- Arbetsförhållanden: Leveranssektorn betraktas traditionellt som en arbetskraftsintensiv sektor, där den största andelen av kostnaderna gäller sista sträckan. Mot bakgrund av detta har många lösningar för *betalning av leverans* utvecklats (exempelvis fasta avgifter för leverans, betalning per levererad vara), vilket även är beroende av tillämpligt ramverk<sup>52</sup>.
- Tull och andra internationella frågor: Det finns ett stort antal andra regler, bland annat i internationella handelsavtal eller i EU-rätten, som kan påverka

---

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, EUT L 152, 11 juni 2008, innehåller t.ex. regler för luftkvalitetsmålsättningar inom EU.

<sup>50</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 samt direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet.

<sup>51</sup> Mer om omfattningen av undantag inom postsektorn: Se förhandsavgörandet från EG-domstolen i mål C-357/07, *The Queen*, på begäran av TNT Post UK Ltd mot The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, REG 2009, s. I-3025, punkt 36-40.

<sup>52</sup> I t.ex. punkt 19 i artikel 2 i direktivet om posttjänster anges iakttagande av anställningsvillkor som ett av de möjliga grundläggande kraven för leverantörer av posttjänster när de ansöker om tillstånd.

gränsöverskridande leveranslösningar, även flödet inom EU. Leverantörer som exporterar till eller importerar från tredjeländer omfattas exempelvis av tullförfaranden och säkerhetskrav enligt internationella avtal (exempelvis Världspostunionens regler och ICAO-regler) eller enligt EU-rätt (t.ex. den gemenskapens tullkodex<sup>53</sup> eller förordning 2320/2002 om införande av skyddsregler för civil luftfart).

- Nationella postoperatörer omfattas dessutom av Världspostunionens särskilda regler.

### **Frågor: Rättslig och institutionell ram för EU:s marknad för paketleveranser**

- 1) I denna grönbok används uttrycket paket i sin vidaste bemärkelse och omfattar alla försändelser upp till 30 kg. Finns det särskilda faktorer som ni anser vara av avgörande betydelse för vad som ska anses vara paket om man vill uppnå en mer integrerad och välfungerande marknad för paketleveranser i EU<sup>54</sup>?
- 2) Är den befintliga ramen ett hinder för en verkligt integrerad europeisk marknad för paketleveranser som uppfyller både e-handlarnas, konsumenternas och sektorns arbetstagares behov och förväntningar, och i så fall, i vilken utsträckning?
- 3) Vilka är den rättsliga ramens tre största problem? Vad skulle kunna göras för att hjälpa er att möta dessa utmaningar på kort och lång sikt?
- 4) Anser ni att det finns rättsliga brister eller att det behövs ytterligare åtgärder/regleringar? Om ja, precisera.

### **5. Mot en verkligt integrerad marknad för paketleveranser inom EU**

Utifrån en analys av den befintliga rättsliga och institutionella ramen kommer nedanstående kapitel att inriktas på följande tre huvudfrågor, som anses vara avgörande när det gäller att bidra till att skapa en integrerad marknad för paketleveranser inom EU som ger både e-handlare och deras kunder de leveranslösningar de behöver:

- Bekvämlighet: Större bekvämlighet och öppenhet för konsumenterna<sup>55</sup>.
- Kostnader: Mer kostnadseffektiva leveranslösningar, i synnerhet över landsgränserna.

<sup>53</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, EGT L 302, 19.10.1992.

<sup>54</sup> Observera att svaren på följande frågor bör grundas på definitionen i grönboken.

<sup>55</sup> 47 procent av konsumenterna anger att avsaknaden av bekväma leveranslösningar kan hindra dem från att handla på nätet (*Consumer Focus research on consumer needs*, november 2010).

- Samverkan: Ökad samverkan mellan operatörer utefter leveranskedjan, och bättre samordning mellan e-handlare och leverantörer.

I följande avsnitt prövas olika aspekter av dessa tre målsättningar för att finna de bästa möjliga lösningarna som kan förbättra den nuvarande situationen. Andra aspekter som beaktas är i vilken utsträckning effektiva marknader kan leverera önskat resultat eller om man behöver planera för ändringar av det nuvarande tillsyns- och regelverket.

## **5.1 Förbättrad erfarenhet och bekvämlighet för konsumenterna**

### **5.1.1 Ökad öppenhet**

Vid handel på nätet borde kunderna få mer information om möjliga leveranslösningar, pris- och servicenivå samt praktiska leveransvillkor (exempelvis tid och plats för leverans)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Utöver kraven i EU:s konsumentlagstiftning som innebär att handlare är skyldiga att ge konsumenterna tydlig och öppen information, i synnerhet om deras rätt att dra tillbaka distansavtal.

Under och efter leveransprocessen bör kunderna kunna dela med sig av sitt omdöme om leveranstjänstens faktiska kvalitet. Öppnare information om faktiskt resultat av leveranserna, särskilt vid gränsöverskridande köp, kan tjäna flera syften. Det gör först och främst att konsumenterna kan göra mer informerade val vid senare inköp, och när så är möjligt välja det leveransalternativ som de känner mest förtroende för och som passar deras behov bäst. För det andra skapar ökad öppenhet också incitament för leverantörer att ytterligare förbättra sitt resultat. För det tredje kommer öppnandet av denna ”svarta låda” när det gäller leveranser också att bidra till att ändra kundernas uppfattning om faktiska leveransresultat när uppfattningarna har varit felaktiga eller orealistiska.

Olika alternativ testas för att öka öppenheten kring leveransresultat för paket och försändelser.

#### **Frågor: Förbättrad erfarenhet och bekvämlighet för konsumenterna – ökad öppenhet**

##### **5) Information om leveransmöjligheter och villkor.**

- a) Vilken information<sup>57</sup> till konsumenterna bör finnas på e-handlarens webbplats (namn och kontaktuppgifter till leverantörer, leveranspris, tid och plats för leverans, information om hantering av klagomål, möjlighet till spårning och returmöjligheter)?
- b) Vad kan, med hänsyn till risken för alltför mycket information, göras för att ge konsumenterna tydlig, öppen och jämförbar information om leveranser vid rätt tillfälle?

##### **6) Information om kvalitet/resultat vid leverans.**

- a) **Resultatindikatorer** gäller exempelvis leveranshastighet, leverantörens geografiska täckning, förseningar och skadade eller förlorade produkter. Hur kan sådan resultatrelaterad information mätas och samlas in? Skulle publicering av dessa resultatindikatorer skapa mervärde för konsumenterna? Finns det ett behov av att utveckla standarder för att övervaka dessa resultatnivåer?
- b) Skulle **förtroendemärkning** (exempelvis intyg från ett industriförbund om att en operatörs leveransprocess är tillförlitlig eftersom de uppfyller kraven baserade på bästa praxis) vara effektivare för att öka konsumenternas förtroende?
- c) **Skulle ISO-certifiering** av en kvalitetsprocess som syftar till effektiv leverans vara ett lämpligt verktyg för att öka konsumenternas förtroende?

---

<sup>57</sup> Utöver informationskraven i EU:s konsumentlagstiftning och service- och e-handelsdirektiven (2006/123/EG och 2000/31/EG).

## 7) Oberoende övervakning:

Vem bör i första hand övervaka resultatet: En industriorganisation, ett oberoende organ eller en tillsynsmyndighet?

### 5.1.2 *Bättre service och fler garantier för konsumenter*

Även om konsumenterna anser att leveransen av paket är viktig vet de inte nödvändigtvis så mycket om vilken typ av leverantör som erbjuder leveranstjänster. Det viktigaste för dem är vem de kan vända sig till när de har frågor om leveransen och vem som kan ge dem snabba svar och korrekt information. Detta är särskilt viktigt i gränsöverskridande sammanhang som vanligtvis involverar flera leverantörer.

Det befintliga regelverket täcker endast delar av leveransbehoven för de konsumenter som handlar på nätet. EU:s direktiv om posttjänster är inte utformat för e-handelsmiljön och postoperatörerna är endast en av flera aktörer när det gäller paketleverans. Direktivet om konsumenträttigheter ger många garantier för konsumenter som handlar på nätet, exempelvis prisangivelse, leveransförseningar och returförfarande. Särskilda leveransfrågor kan fortfarande vara oroande för konsumenter och mer specifika garantier kan behövas.

Den nuvarande samhällsomfattande posttjänsten erbjuder endast ett "säkerhetsnät" för tillfälliga avsändare av paket. Vissa intressenter har hävdats att den ökande e-handeln inom B2C-segmentet och betydelsen av bekväm leverans den sista sträckan kan kräva en ny definition (av samhällsomfattande tjänster) som behöver anpassas bättre till nätkonsumenternas förväntningar. En sådan "ny" samhällsomfattande tjänst bör uppfylla konsumenternas behov av en miniminivå av bekvämlighet – i synnerhet när det gäller information om leveransprocessen och alternativ för att returnera produkter – men även uppfylla e-handlarnas önskemål om spårning och rimliga priser för deras marknadsföringserbjudande. Om konsumenterna vill ha tjänster utöver dessa lägsta kvalitetsnormer skulle marknaderna kunna erbjuda alternativa möjligheter och tjänster för att uppfylla dessa mer avancerade behov.

## **Frågor: Ökad erfarenhet och bekvämlighet för konsumenter – bättre service och fler garantier**

### **8) Eventuella behov och omfattning av en samhällsomfattande tjänst för leverans av paket:**

- a) Behövs det en ny samhällsomfattande tjänst med tanke på rimliga priser och kvalitet för leveranser av paket?
- b) Om svaret är ja, vilka skulle de viktigaste inslagen kunna vara i denna ”nya” samhällsomfattande tjänst (när det gäller servicenivåer, bekvämlighet och rimliga priser)?
- c) Ur ett leverantörsperspektiv, anser ni att en samhällsomfattande (paket)tjänst skulle vara genomförbar ur en kostnad/lönsamhetssynpunkt? Om svaret är ja, på vilken nivå?
- d) Vilket skulle vara det bästa verktyget för att genomföra ett sådant koncept (exempelvis riktlinjer, översyn av direktivet om posttjänster eller nytt rättsligt instrument med utökade befogenheter för de nationella rättsliga myndigheterna)?

### **9) Förbättrad erfarenhet för konsumenter**

- a) Med hänsyn till befintliga konsumenträttigheter, hur skulle konsumenters farhågor och klagomål på leveranser kunna hanteras så effektivt som möjligt<sup>58</sup>?
- b) Ser ni problem i samband med ansvarsskyldighet<sup>59</sup> vid förlorade eller skadade paket? Hur skulle situationen kunna förbättras?
- c) Kan e-handelsbranschen och leverantörerna ta fram mer proaktiva lösningar för att bättre motsvara kundernas önskemål? Vilka åtgärder kan vidtas snabbt för att förbättra situationen på kort sikt? Vilka lösningar på medellång till lång sikt kan man tänka sig?

## **5.2 Mer kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga leveranslösningar**

Konsumenter och e-handlare anser i allmänhet att nuvarande prisnivåer är för höga. Samtidigt hävdar leverantörerna att de redan har små marginaler och att det krävs hållbara priser för att trygga deras långsiktiga ekonomiska livskraft.

---

<sup>58</sup> Se artikel 19 i direktivet om posttjänster om inrättande av öppna klagomålsförfaranden, medlingstjänster och alternativa system för tvistlösning.

<sup>59</sup> När det gäller den specifika frågan om skadeståndsansvar vid multimodala transporter inväntar kommissionen resultatet från medlemsstaternas ratificeringsprocess av Rotterdamreglerna.

### 5.2.1 Kostnadskontroll

Priserna för gränsöverskridande paket anses alltså för höga, särskilt för den som sänder små volymer. I detta avsnitt undersöks lösningar som skulle kunna göra leveranstjänsterna mer kostnadseffektiva, vilket skulle innebära att kostnadssänkningarna kan överföras till dem som använder tjänsterna.

Kostnadsstrukturerna varierar avsevärt mellan operatörerna eftersom geografiska och individuella faktorer (vikt, volym, tidsaspekter) kan variera. Angivna taxor baseras vanligtvis på genomsnittlig vikt, försäkringsnivåer och snabbhet, men dessa motsvarar inte nödvändigtvis operatörernas faktiska kostnader<sup>60</sup>. Leveranser från företag till konsumenter, särskilt när det gäller paket, anses kostsamma för leverantörerna. Förslag till lösningar för att paketet ska kunna levereras vid det första försöket (exempelvis bättre uppdaterade adressdatabaser och leveransavisering) kan minska extrakostnaderna. En annan utformning av leveranserna (exempelvis förbindelsepunkter eller paketkiosker) kan också begränsa leveranskostnaden.

Ökad sammanslagning av små volymer, särskilt från små och medelstora företag, möjliggör övergripande kostnadssänkningar. En större synergi mellan operatörer skulle skapa ökad effektivitet på en marknad som bygger på stordriftsfördelar. Vid leveranser över gränserna skulle det också bidra till att leveranserna flyter smidigare.

#### **Frågor: Mer kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga leveranslösningar – kostnadskontroll**

##### **10) Olika möjligheter kan övervägas för att få kontroll på kostnaderna:**

- a) Finns det några särskilt bra exempel på, eller bästa praxis för, alternativa leveranslösningar för att minska kostnaderna?
- b) Finns det några särskilt bra exempel på bästa praxis för att öka effektiviteten<sup>61</sup>?
- c) Vilken typ av teknik kan, eller skulle kunna, minska leveranskostnaden?
- d) Vad anser ni skulle kunna göras för att undanröja eller minska nuvarande rättsliga begränsningar utan att uppnåendet av underliggande målsättningar riskeras?<sup>62</sup>

<sup>60</sup> I kostnadsfördelningssyfte är ”vikt, försäkringsnivåer och snabbhet” inte nödvändigtvis det som påverkar kostnaderna som är förenade med all postverksamhet (hämtning, transport, sortering och leverans). Fördelningen av gemensamma kostnader på de olika postprodukterna sker dessutom med hjälp av en allmän fördelningsnyckel (exempelvis EPMU – Equi-proportionate mark-up price), där de olika kostnadsattributen, exempelvis vikt, inte är direkt relevanta. Det innebär att en kostnadsberäkning baserad på ovannämnda principer för kostnadsfördelning inte nödvändigtvis åstadkommer samma resultat som när man använder vikt, eller andra enskilda egenskaper, i stället för kostnad.

<sup>61</sup>Exempelvis en ökad nivå av harmonisering av leveransprocess, effektivitetsvinster, konsolidering och gemensamma lokaler vid lokala logistiknav. Se även [e-fraktinitiativet: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_move\\_001\\_e\\_freight.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf)

## 5.2.2 Konkurrenskraftiga men hållbara taxor

### *Behovet av hållbara taxor*

Paketleverantörer oroas av eventuella kostnadsökningar som kan behöva tas ut genom högre priser till konsumenterna. Samtidigt vänjer sig konsumenterna vid erbjudanden om ”fraktfritt”, och resultatet kan bli att de underskattar de faktiska operativa och samhälleliga leveranskostnaderna.

Större e-handlare kan tack vare sina volymer förhandla om taxor. Pressen på operatörernas marginaler kan vara betydande, samtidigt som dessa operatörer behöver göra nya investeringar för att anpassa sin verksamhet till e-handelns efterfrågan.

Begreppet ”hållbarhet” för priser inom detta område hänför sig till priser som skulle återspegla den faktiska kostnaden för den underliggande tjänst som uppstår både för tjänstleverantörer (dvs. trygga långsiktig lönsamhet) och för samhället i stort (exempelvis i miljömässigt och socialt hänseende) – dock under förutsättning att nationella och gränsöverskridande leveransmarknader är tillräckligt konkurrenskraftiga och därmed effektiva.

### **Frågor: Konkurrenskraftiga men hållbara priser – hållbara taxor**

#### **11) Hållbara taxor:**

- a) Anser ni att den nuvarande avgiftsnivån som konsumenterna får betala för hemleverans är hållbar på medellång och lång sikt? Om svaret är nej, vad bör göras för att förbättra situationen?
- b) Bör e-detaljhandlarens faktiska leveranskostnader göras mer transparenta för konsumenterna? I så fall varför?
- c) Bör de verkliga samhällskostnaderna med leveranser göras mer transparenta? I så fall varför? Och hur?

### *Mer konkurrenskraftiga leveransmarknader*

Konsumenterna uppfattar ofta valet av leveranslösningar som mycket begränsat på grund av bristen på öppenhet och det faktiska – eller upplevda – konkurrensläget på marknaden. I vissa fall kan de relevanta leveransmarknaderna domineras av ett litet antal aktörer vars uppträdande hindrar e-handlare och konsumenter från att dra nytta av fördelarna med verkligt konkurrenskraftiga marknader.

Man skulle kunna tänka sig specifika rättsliga lösningar i förväg till förmån för konsumenterna genom att göra leveransmarknaderna konkurrenskraftiga på en hållbar grund.

---

<sup>62</sup> Se kapitel 4 om det nuvarande regelverket.



## **Frågor: Konkurrenskraftiga men hållbara priser – mer konkurrenskraftiga nationella leveransmarknader**

### **12) Konkurrensnivå på leveransmarknader:**

- a) Inom vilka marknadssegment eller nationella marknader skulle det behövas mer konkurrens?
- b) Publicerade prisjämförelser skulle innebära ökad tydlighet för konsumenter och små och medelstora företag. Hur kan detta genomföras? Vilka för- och nackdelar finns?

### **13) Tillsyn och reglering:**

Regleringsåtgärder i förväg (exempelvis skyldighet till öppenhet, skyldighet att bevilja åtkomst till leveransnätverk och skyldighet att se till att taxorna är kostnadsbaserade, etc.) för leverantörer med betydande marknadsinflytande kan leda till mer konkurrenskraftiga marknader.

- a) Vilka marknader borde övervägas i detta hänseende?
- b) Vilka särskilda omständigheter med gränsöverskridande verksamhet kan motivera kostnadsbegränsningar? V.g. specificera.
- c) Borde tillsynsmyndigheten ha mer information om operatörernas kostnadsredovisning för att bättre bedöma kostnadssituationen för paket och försändelser?
- d) Bör tillsynsmyndigheten och/eller konkurrensmyndigheter spela en mer aktiv roll när det gäller att ha uppsikt över berörda nationella marknader eller marknadssegment?

### *Mer konkurrenskraftiga priser för gränsöverskridande leveranstjänster*

Priser för gränsöverskridande tjänster är särskilt viktiga för konsumenter och e-handlare, i synnerhet små och medelstora företag. Taxorna varierar stort<sup>63</sup>, även för order som omfattar samma slags varor och sänds till samma destination. Man behöver därför hitta lösningar för att begränsa hur de gränsöverskridande leveranserna påverkar leveranspriser och undanröja befintliga klyftor mellan priser för inrikes och gränsöverskridande leveranser, när dessa inte är objektivt motiverade.

---

<sup>63</sup> FTI, CIVIC (2011), Eurobarometer, Accenture *European cross border e-commerce* (2011), YouGov Psychonomics *Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border e-commerce in the EU* (2009). YoGov Psychonomics anger att leveranspriset som e-handeln och distansförsäljare tar ut från konsumenterna i genomsnitt är dubbelt så högt för gränsöverskridande leveranser som för inrikes: Den genomsnittliga fraktkostnaden för inrikes erbjudanden var 8 euro medan den för gränsöverskridande var 16 euro.

**Frågor: Konkurrenskraftiga men hållbara priser – mer konkurrenskraftiga priser för gränsöverskridande leveranser**

**14) Hur kan mer konkurrenskraftiga och öppna gränsöverskridande taxor inrättas?**

- a) Ska man låta marknadskrafterna avgöra taxenivåerna och den grad av öppenhet som e-handlare och konsumenter efterfrågar?
- b) Skulle ökad myndighetstillsyn bidra till att uppnå hållbara priser för konsumenterna?
- c) Tror ni att tillämpning av någon typ av övre prisgräns för gränsöverskridande försändelser och paket som består av ett enda kolli skulle vara en genomförbar och effektiv lösning för att bemöta e-handlares och konsumenters behov? Vilken effekt skulle en sådan prisgräns få på marknadsutbudet och konkurrensen?

**5.3 Förbättrad samverkan utmed leveranskedjan**

Det krävs öppnare och bättre partnerskap för att hantera e-handlarnas behov, bättre förstå vad som utgör bästa logistik och leveranspraxis och effektivt informera konsumenterna om vilka leveransmöjligheter som finns. Framgångsrika partnerskap inom och mellan dessa två sektorer blir avgörande för e-handels framtid.

**5.3.1 Investeringar för att öka teknikanvändningen**

Ett mer generellt utnyttjande av spårning skulle stärka kundernas situation så att de kan bestämma tid och plats för leveransen. Det kommer att öka andelen framgångsrika första leveransförsök och därmed minska kostnaderna. Samtidigt får e-handlarna lämplig och relevant information och kan därför bättre hantera lager, optimera återbetalnings- och returförfaranden och förenkla administrationen.

**Frågor: Förbättrad samverkan – investeringar i teknik**

**15) Nödvändiga investeringsnivåer:**

- a) I vilken utsträckning är det möjligt att på både mikro- och makronivå utvärdera de ungefärliga kostnaderna för ett allmänt spårningssystem för paket? Vilka viktigaste parametrar måste beaktas?
- b) Vilka specifika pilotprojekt för leverans av e-handelsprodukter skulle kunna gynnas, eventuellt inom bredare program som syftar till att främja investeringar i informations- och kommunikationsteknik<sup>64</sup>?

---

<sup>64</sup> Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, det operativa programmet "Digital konvergens", eller andra initiativ för att utveckla specifik teknik, exempelvis användning av uppgifter från radiofrekvensidentifiering.

### 5.3.2 Utökade partnerskap mellan e-handlare och leverantörer

Leverantörerna tenderar att inrikta sig på sina stora kunder med stora volymer och är mindre intresserade av att satsa på att marknadsföra sina tjänster till mindre speditörer, även om dessa i princip skulle ha potential att öka sin omsättning. E-handlarna är inte heller alltid medvetna om möjliga alternativa lösningar och tillgängliga erbjudanden.

#### **Frågor: Förbättrad samverkan – utökade partnerskap**

##### **16) Partnerskap och mer samarbete:**

- a) Kan bättre samarbete mellan e-handlare och leverantörer leda till ökad samverkan mellan åtgärder? Om svaret är ja, vad kan handlare och leverantörer göra specifikt för att bygga nya eller förbättra befintliga partnerskap?
- b) Bör tillfällig kapacitet utvecklas parallellt för att hantera toppar? Om ja, hur kan detta genomföras?
- c) Skulle ni behöva hjälp från någon som underlättar arbetet eller externa logistikleverantörer? Hur kan dessa – nya eller befintliga – tjänster utvecklas och bli mer kända och synliga?

### 5.3.3 Sammanbundna nätverk och plattformar

E-handlarna är beroende av att den gemensamma marknaden fullbordas för att leverera varor som köpts på nätet. Bristen på integration och svårigheten att överföra uppgifter mellan olika informationssystem är ett stort hinder mot gränsöverskridande handel<sup>65</sup>, och det kommer att behövas stora investeringar för att anpassa de nuvarande systemen.

När postoperatörer som fraktar varor internationellt utsattes för krav från flygbolag och tullmyndigheter om att uppfylla högre säkerhetsnormer efter att en allvarlig säkerhetsrisk identifierats lyckades de emellertid hitta lösningar för att lämna de uppgifter som krävdes. En liknande satsning kan behövas för att e-handelns behov ska tas upp på ett likartat sätt med e-handlarna.

Kommissionen har redan inlett en rad demonstrationsåtgärder för att öka konkurrensen inom EU:s transport- och logistiksektor, genom smart användning av informationsteknik och genom att koppla upp i synnerhet småföretag till digitala transport- och logistikvärdekedjor<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Å ena sidan är det skillnad mellan inhemska och gränsöverskridande IT-plattformar, som till och med kan skilja sig åt för de leverantörer som arbetar gränsöverskridande inom EU. Å andra sidan finns det information som kan delas mellan e-handlare och leverantörer för att förbättra kapacitetsplaneringen på båda sidor. E-handlare har t.ex. uppgifter rörande produkter som köpts på nätet och vet när och hur mycket som är färdigt för leverans. När det gäller returer kan det vara bra för e-handlarna att få information om volym och tid för returer i realtid, vilket möjliggör aktiv kundvård och effektiv lagerhantering.

<sup>66</sup> Projektet DiSCwise (<http://www.discwise.eu/>) som skapats av GD ENTR syftar till att koppla ihop berörda parter genom att hjälpa dem att ansluta sig till effektiva multimodala leveranskedjor. Projektet gör det möjligt för

## **Frågor: Förbättrad samverkan - sammankoppling**

### **17) Bättre sammankoppling:**

- a) Skulle logistikplattformar<sup>67</sup> för grupper av operatörer bättre kunna uppfylla e-handlarnas behov? Om ja, hur?
- b) Skulle en arbetsgrupp inom branschen<sup>68</sup> bidra till att främja innovation och öka användningen av ny teknik för att åstadkomma bättre sammankoppling? Om ja, hur?
- c) Borde förfarandet för att returnera varor (både inom och utom landet) förbättras? Om ja, hur?
- d) Är krav på samverkan och främjande av ny teknik svåra att uppfylla för små och medelstora leverantörer? Vilka åtgärder kan bidra till att minska dessa svårigheter?
- e) Vilka tre åtgärder skulle kunna förbättra samverkan över EU:s gränser för att transportera varor som beställts på nätet<sup>69</sup>? Vad kan göras snabbt för att förbättra situationen på kort sikt, vilka initiativ kan tas på medellång och lång sikt? Och vad behöver göras för att förbättra samverkan på internationell nivå?

## **6. Styrning för en integrerad europeisk marknad för paketleveranser**

Det framtida landskapet för den europeiska e-handeln kommer att formas framför allt av leveranskapacitet och nätverk som kommer att inrättas inom kort. Dessa förändringar och deras inverkan på e-handeln behöver övervakas, samtidigt som satsningar på att främja en effektiv och hållbar europeisk leveransmiljö för e-handelsbeställningar bör samordnas.

Vissa aktörer har redan plattformar för samordning, till exempel European Parcel Group<sup>70</sup> som sammanför vilande postoperatörer. När det gäller tillsynsmyndigheter syftar Europeiska

---

dem som tillhandahåller och använder transport- och logistiktjänster, särskilt småföretag, att enklare delta i planering och genomförande av transporter och utnyttja hållbaras transportalternativ.

<sup>67</sup> Det idealiska skulle vara att dessa plattformar effektiviserar e-handelns leveranser, innehåller logistiktjänster med delade informationssystem, förbättrar samordningen och använder ett gemensamt eller överenskommet transportföretag för leveranser (begränsar miljöpåverkan och underlättar behandling av retur och hantering av lager).

<sup>68</sup> Ett exempel på en sådan arbetsgrupp var den tidigare US Mailing Industry Task Force som bildades på 1990-talet och sammanförde högre tekniktjänstemän från viktiga industriintressenter för att hitta innovativa och smarta lösningar för bättre postleveranser.

<sup>69</sup> För närvarande anger cirka 30 % av köparna i Storbritannien att de handlar varor från utländska webbplatser (även utanför Europa). Genomsnittet för gränsöverskridande handel på nätet inom EU ligger på cirka 10 %. Mot den bakgrunden blir vikten av att komma överens om europeiska och internationella normer och trygga en högre grad av uppkopplingsmöjligheter tydlig, särskilt för små och medelstora företag som påverkas oproportionerligt.

<sup>70</sup> Se fotnot 17.

gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster<sup>71</sup> till att underlätta samordning och samarbete mellan fristående tillsynsmyndigheter och se till att direktivet om posttjänster tillämpas konsekvent. För närvarande täcker deras verksamhet och uppdrag inte e-handelns hela spektrum. Nya forum kan vara viktiga för att bygga upp en gemensam europeisk leveransmarknad för e-handel.

Mer riktat samarbete, tillsyn och genomförande krävs för att samordningen av ansträngningar ska främja leveranssektorn inom e-handeln. Det kommer att underlätta satsningen på att förbättra leveranserna av varor som beställts på nätet.

### **Frågor: Styrning**

**18)** Finns det områden som branschen skulle kunna ta itu med effektivt för att ta upp de frågor som kartlagts i den här grönboken? Hur skulle det kunna ske<sup>72</sup>? Hur kan både e-handeln och leverantörernas sammanslutningar göras delaktiga?

**19)** Hur bör nuvarande styrningsaspekter på standardisering och samverkan<sup>73</sup> hanteras? Behöver företrädare för e-handeln, särskilt små och medelstora företag och konsumenter, göras mer delaktiga?

### **7. Uppföljning och nästa steg:**

Samtliga berörda parter uppmanas att lämna sina synpunkter på ovanstående frågor. Bidrag sänds senast den 15 februari 2013 till följande adress:

[markt-delivery@ec.europa.eu](mailto:markt-delivery@ec.europa.eu)

eller

European Commission

DG Internal Market and Services

On line and postal services unit

Rue de la Loi, 200

1049 Brussels

Belgien

---

<sup>71</sup> Kommissionens beslut 2010/C217/07.

<sup>72</sup> Till exempel främjande av bästa praxis, partnerskapsavtal, uppförandekoder, normer för elektronisk uppgiftsöverföring, märkning, adressdatabaser och utveckling av en europeisk leveransmärkning.

<sup>73</sup> För närvarande hanteras standardiseringsfrågor inom Europeiska standardiseringskommitténs tekniska kommitté för posttjänster, och driftskompatibilitetsfrågor bland postoperatörer sköts av European Parcel Group.

Du behöver inte svara på alla frågor som tas upp här. Ange därför tydligt vilka frågor dina svar gäller. Ge om möjligt specifika argument för eller emot de alternativ och metoder som tas upp. I ditt bidrag vill vi också gärna att du tar ställning till huruvida det finns andra frågor som behöver tas upp om vi vill skapa en integrerad marknad för pakettleveranser i EU.

Svaren kommer att offentliggöras på webbplatsen för GD Inre marknaden och tjänster, såvida annat uttryckligen begärs av sekretesskäl.

Som uppföljning till grönboken och på grundval av inkomna svar kommer kommissionen att under våren 2013 utarbeta en färdplan för att fullborda den inre marknaden för paket.