



Bruxelles, den 16.12.2013
COM(2013) 886 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**En køreplan for gennemførelse af det indre marked for pakkelevering
Opbygge tillid til leveringstjenester og tilskynde til onlinesalg**

DA

DA

1) Udvikling af e-handel ved hjælp af forbedrede leveringstjenester

E-handel er en af de vigtigste drivkræfter for et mere velstående og konkurrencedygtigt Europa og har et stort potentiale for at bidrage til økonomisk vækst og beskæftigelse. Mellem 2013 og 2016 forventes e-handel at nå op på en årlig vækstrate på over 10 % i hele EU.

Omfanget af e-handel varierer betydeligt EU-medlemsstaterne imellem. Mens 82 % af internetbrugerne i Det Forenede Kongerige foretog onlinekøb i 2012, var den tilsvarende andel for internetbrugerne i Rumænien kun på 11 %. Grænseoverskridende e-handel inden for EU vokser langsommere end indenlandsk e-handel: mens 54 % af internetbrugerne i EU havde foretaget onlinekøb hos en e-detailhandler fra deres eget land i 2012, havde kun 14 % foretaget onlinekøb hos en e-detailhandler fra et andet land end deres eget¹. Noget tilsvarende gør sig gældende for virksomheder: Hvor 14 % af alle virksomheder har haft e-salg til deres eget land, har kun 6 % haft e-salg til andre EU-lande².

I Europa-Kommissionens meddelelse om e-handel og en række andre EU-initiativer³ er fysisk levering⁴ af varer bestilt online blevet fremhævet som en af de vigtigste forudsætninger for vækst i forbindelse med e-handel. De leveringstjenester, e-detailhandlere tilbyder, udgør nogle af de grundlæggende faktorer, der påvirker forbrugerens beslutning om at handle hos dem. For øjeblikket er levering og returnering noget af det, der optager både e-kunder og e-detailhandlere i EU⁵ mest. I Kommissionens grøn bog fra november 2012, "Et integreret pakkeleveringsmarked for mere e-handel inden for EU" blev der peget på nøgleudfordringerne. Grønbogen lagde særlig vægt på grænseoverskridende pakkelevering⁶, SMV'ernes behov samt mindre udviklede og tilgængelige regioner, og det blev fremført, at e-handel skal være tilgængelig for alle borgere og virksomheder uanset deres størrelse og beliggenhed.

Efter vedtagelsen af grøn bogen, har der vist sig bred enighed blandt alle berørte parter både om de identificerede udfordringer og om det presserende behov for at finde løsninger. Udbydere af kurertjenester, e-detailhandlere og forbrugerorganisationer har taget del i konstruktive drøftelser

¹ Eurostat [isoc_ec_ibuy] - 2012.

² Eurostat [isoc_ec_eseln2] -2011, ajourført i december 2013.

³ Meddelelse fra Kommissionen: En sammenhængende ramme til styrkelse af tilliden til det digitale indre marked for e-handel og onlinetjenester (COM(2011) 942 final); beslutning (P7_TA(2010)0320) af 21.9.2010 om endelig gennemførelse af det indre marked for e-handel; Rådet for Den Europæiske Union: Conclusions on the Digital Single Market and Governance of the Single Market, 31.5.2012; EØSU's udtalelse INT 674 fra marts 2013 vedrørende grøn bogen; beslutning (P7_TA-PROV(2012)0468) af 11.12.2012 om endelig gennemførelse af det indre marked for e-handel (2012/2030(INI)).

⁴ Dette initiativ omfatter derfor ikke elektronisk "levering" (f.eks. elektroniske billetter, e-bøger).

⁵ Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods, Study on behalf of the European Commission (EC), DG SANCO, 2011; European Cross-border E-commerce, Accenture for the European Retail Round Table, 1/2012.

⁶ Denne køreplan definerer pakker som enhver forsendelse (undtagen købmandsvarer), der bestilles online og leveres til forbrugeren. En pakke er defineret i bredeste forstand og omfatter alle forsendelser på mellem 100 g og 30 kg.

ved forskellige særlige konferencer og i andre fora. Mange udbydere af kurertjenester er begyndt at udvikle løsninger, som måske i højere grad er i tråd med deres kunders forventninger.

Ved hjælp af denne køreplan sigter Kommissionen mod at sikre, at der finder håndgribelige forbedringer sted så hurtigt som muligt. Handling er nødvendig for at kunne tilbyde e-detailhandlere og forbrugere grænseoverskridende pakkeposttjenester, der er af høj kvalitet, tilgængelige og udbydes til overkommelige priser, under behørig hensyntagen til SMV'ers og mindre udviklede og tilgængelige regioners behov (herunder regionerne i den yderste periferi⁷). På grundlag af de fremskridt, der allerede er sket siden vedtagelsen af grønbogen, sigter køreplanen mod at vise og tilrettelægge vejen frem inden for **tre hovedmålsætninger**:

- Øget gennemsigtighed og højere oplysningsniveau for alle aktører i værdikæden for e-handel
- Forbedret tilgængelighed, kvalitet og prisoverkommelighed i forbindelse med leveringsløsninger
- Bedre klagebehandling og klagemuligheder for forbrugerne

Køreplanen tildeler de forskellige interessenter specifikke opgaver og funktioner. Kommissionen vil lette dette samarbejde via særlige fora og workshops og følge udviklingen nøje. Efter 18 måneder vil den gøre status for at vurdere, om der er behov for yderligere foranstaltninger.

2) Et ufuldstændigt marked for grænseoverskridende pakkelevering

Væsentligste problemer, som forbrugere og e-detailhandlere oplever

Reaktionerne på høringen om grønbogen⁸ samt specifikke rundspørger, undersøgelser og workshops bekræfter, at levering er en af de væsentligste faktorer i den overordnede udvikling af e-handel. Ikke desto mindre opfyldes de forventninger og behov, som forbrugerne og e-detailhandlerne har med hensyn til hastighed, kvalitet, pålidelighed eller leveringsomkostninger, ikke altid.⁹ Problemer med levering udgør hovedparten af de forbrugerklager vedrørende grænseoverskridende e-handelstransaktioner, der modtages af Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre. En nylig undersøgelse, foretaget af Copenhagen Economics, har bekræftet, at leveringsrelaterede problemer i høj grad er bestemmende for, hvorvidt e-kunder færdiggør deres indkøb eller opgiver forsøg på at foretage onlinekøb.¹⁰

⁷ Emnets betydning for regionerne i den yderste periferi er blevet fremhævet i Solbes-rapporten, og meddelelsen fra Kommissionen om regionerne i Den Europæiske Unions yderste periferi fra juni 2012 erindrede om nødvendigheden af at tage hensyn til disse regioner i forbindelse med alle forslag vedrørende det digitale indre marked, hvor det er relevant.

⁸ [Link to Summary report Green Paper consultation].

⁹ Se f.eks. "Consumer market study on the functioning of e-commerce and internet marketing and selling techniques in the retail of goods" fra 2011 (på vegne af Europa-Kommissionen, GD SANCO).

¹⁰ Copenhagen Economics (CE), A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, 2013, undersøgelse på vegne af Europa-Kommissionen, s. 19.

De væsentligste problemer, der er blevet identificeret, kan opsummeres som følger:

- Forbrugerne ved ofte ikke, hvilke leveringsmuligheder de har til rådighed, hvornår og hvordan en pakke kan leveres til dem, og hvordan de kan returnere denne, hvis de måtte ønske det. De klager over lang leveringstid og mangel på oplysninger om leveringsprocessen. De finder ofte priserne for grænseoverskridende levering og levering til landdistrikter og isolerede egne urimeligt høje. De klager over ødelagte varer, udeblevne leveringer og fejlleveringer. Ofte er de også uvidende om de tilgængelige klagemuligheder, de har til rådighed, hvis noget går galt.
- E-detailhandlere¹¹, særligt mindre virksomheder, har ikke tilstrækkelige oplysninger om de leveringstjenester, de potentielt har til rådighed, og de har begrænset udvalg og tilgængelighed af leveringsmuligheder af den nødvendige kvalitet og pris (f.eks. "track-and-trace"-funktionaliteter, fleksible muligheder i forbindelse med "last mile delivery").

E-detailhandlerne er underlagt tidspres. Deres forretningers levedygtighed afhænger af leveringssektorens evne til at levere til lave omkostninger og på en praktisk måde. Dette gælder især for mindre aktører på e-handelsmarkedet. På grund af lavere mængder har de utilstrækkelig forhandlingsstyrke til at opnå betydelige rabatter fra udbydere af kurertjenester og har dermed mindre gunstige leveringsmuligheder. Samtidig har de ikke mulighed for at investere i deres eget leveringsnetværk. I et miljø præget af stordriftsfordele har de ikke mulighed for at være konkurrencedygtige over for større e-detailhandlere.

Udbydere af kurertjenester skal finde passende løsninger på deres kunders skiftende leveringsforventninger, samtidig med at de tager udfordringer såsom de høje omkostninger af den "første" og "sidste" kilometer eller momsfrigtagelsen for offentlige posttjenester i betragtning. Mulighederne i forbindelse med grænseoverskridende levering påvirkes af et stort antal yderligere lovgivningsmæssige og administrative krav, herunder told¹² og manglende interoperabilitet mellem leveringsvirksomheder (f.eks. med hensyn til "track and trace" eller fælles mærkningssystemer).

De ændrede lovgivningsmæssige rammer

I den retlige ramme for posttjenester som fastsat i **postdirektivet**¹³ fokuseres der primært på brevpost og sikring af befordringspligten i medlemsstaterne. En række bestemmelser, især i forbindelse med befordringspligten, er ikke desto mindre relevante for pakkelevering. I praksis falder (kun) 5-10 % af de grænseoverskridende pakkeleveringsstrømme ind under bestemmelserne om befordringspligten, da mindstekravene i postdirektivet kun dækker de grundlæggende eller såkaldte "over the counter"-pakketjenester (altså hovedsageligt C2C). Minimumskravene til befordringspligten står i direktivets artikel 3, men medlemsstaterne kan gå videre end disse krav.

¹¹ I denne køreplan henviser termen "e-detailhandler" til enhver detailhandler, der sælger mindst en del af sit udbud online, og for hvem leveringstjenester derfor forudsætter opfyldelsen af sådanne transaktioner.

¹² Spørgsmålet om told behandles i forbindelse med udarbejdelsen af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende den moderniserede toldkodeks, og spørgsmålet om moms behandles i den igangværende revision af momsbestemmelserne. Ingen af disse aspekter er specifikt omhandlet i denne køreplan, da de falder uden for dens rammer.

¹³ Direktiv 97/67/EF som ændret ved direktiv 2002/39/EF og 2008/6/EF (EUT L 52 af 27.2.2008, s. 3).

Endvidere gælder de generelle bestemmelser om forbrugerbeskyttelse eller indsamling af statistiske data også for pakkeposttjenester, som alle udbydere af kurer-tjenester, inklusive postvirksomheder, leverer uden for befordringspligtens anvendelsesområde. I begyndelsen af 2014 offentliggør Europa-Kommissionen en gennemførelsesrapport, som vurderer effektiviteten og relevansen af postdirektivet i et marked, hvor vilkårene hurtigt ændrer sig.

De europæiske forbrugeres forhold vil blive forbedret yderligere fra den 13. juni 2014, hvor **direktivet om forbrugerrettigheder** vil blive gennemført. Dette vil øge oplysningsniveauet og gennemsigtigheden inden for e-handel væsentligt. Det vedrører navnlig fjernelse af skjulte gebyrer og større prisgennemsigtighed i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted, bedre tilbagebetalingsrettigheder (f.eks. godtgørelse af leveringsomkostninger, hvor det er relevant) og klare krav til oplysninger vedrørende omkostninger ved tilbagelevering af købte varer i tilfælde af, at forbrugeren fortryder sit køb. De nyligt vedtagne instrumenter til **alternativ og online tvistbilæggelse** (ATB og OTB) vil forbedre tvistbilæggelsesmekanismerne yderligere.¹⁴

Miljø- og transportaspekter er vigtige for en bæredygtig udvikling af leveringstjenester og for nedbringelse af de høje omkostninger i forbindelse med "first and last mile"-tjenester.¹⁵ Enhver aktion, der foreslås under denne køreplan, bør være fuldstændig i overensstemmelse med beslægtede initiativer, navnlig i forbindelse med hvidbogen om transport fra 2011¹⁶ og opfølgende initiativer (såsom initiativet for e-fragt) eller aktioner vedrørende bylogistik, planlægning af bæredygtig mobilitet i byer (SUMP), luft (støj/kvalitet) samt initiativer vedrørende toldprocedurer.

Med hensyn til **sociale aspekter** har kravene til e-handel hvad angår fleksibilitet, kapacitet og kompleksitet betydelige konsekvenser for ansættelsesvilkår. Innovation i leveringsvirksomheder og nye forretningsmodeller kan nødvendiggøre ændringer i relation til job og kvalifikationer. Arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle i beskyttelsen af ansvarlige ansættelsesvilkår, og på EU-niveau er der forskellige projekter og programmer under udvikling¹⁷, hvilket også vil blive videreført som en del af en regelmæssig dialog inden for rammerne af udvalget for den europæiske sociale dialog for posttjenester samt rapportering og fremme af bedste praksis.

Behov for handling ud over rammelovgivningen

¹⁴ Direktiv 2013/11/EU om ATB på forbrugerområdet (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63), forordning (EU) nr. 524/2013 om OTB på forbrugerområdet (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 51).

¹⁵ Se i denne forbindelse også de fælles konklusioner om miljø fra the European Social Dialogue committee for postal services, 4.4.2013.

¹⁶ Hvidbog "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem".

¹⁷ Jf. de fælles erklæringer, de sektorspecifikke arbejdsmarkedsparter på europæisk niveau (PostEurope og UNI Europa Post & Logistics) har udarbejdet, vedrørende udviklingen af postsektoren i Europa og deres igangværende arbejde med at afstemme kvalifikationer og job i den europæiske postsektor understøttet af Kommissionens meddelelse "En dagsorden for nye kvalifikationer og job. Et europæisk bidrag til fuld beskæftigelse" (KOM(2010) 682 endelig) og "Et opsving med høj beskæftigelse" (COM(2012) 173 final).

Den eksisterende rammelovgivning på EU-niveau tager imidlertid ikke fat på alle de problemer, der er nævnt ovenfor. Den **manglende interoperabilitet** mellem forskellige udbydere af kurer tjenester er i virkeligheden i meget højere grad en konsekvens af traditionelle operationelle strukturer end lovgivningsmæssig opsplitning. Traditionelle postmarkeder (breve) har altid været domineret af indenrigstrafik, og driftsprocesser, herunder it-systemer, er blevet optimeret i lyset af nationale forhold. Tidligere vedrørte grænseoverskridende strømme hovedsagelig brevpost, og postdirektivet har bidraget til at sikre, at kvaliteten af disse strømme er steget væsentligt i årenes løb. Derimod spillede strømmene fra grænseoverskridende pakkelevering, især B2C, ikke nogen væsentlig rolle før udviklingen af e-handel.

Den voksende efterspørgsel efter grænseoverskridende B2C pakketjenester af høj kvalitet og til overkommelige priser udgør derfor en ny udfordring for de **traditionelle postudbydere** og er samtidig et af de mest lovende vækstmarkeder i en tid med støt faldende brevmængder. Disse udbydere er i øjeblikket i gang med at omlægge deres processer til effektive, sporbare og dog overkommelige (grænseoverskridende) pakkeposttjenester.

Private pakkevirksomheder og kurerfirmaer skal også tilpasse sig den hurtige vækst i e-handel, der er drevet af B2C-leveringer både på nationalt plan og på tværs af grænserne. Disse udbydere, som stadig dominerer de grænseoverskridende pakkemarkeder, skal især tilpasse deres B2B-orienterede aktioner til de enkelte kunder ved at investere i sorteringskapacitet, detailhandelsnet og pakkeretursystemer.

I denne sammenhæng er formålet med køreplanen at fremme (igangværende) forbedringer af både forretningsmodeller og dermed også konkurrencen mellem de forskellige aktører på leveringsmarkedet til gavn for e-detailhandlere, de endelige kunder og økonomien som helhed.

3) Vejen frem: En køreplan med aktioner for de kommende 18 måneder

En branchestyret proces

Det e-handel-drevne, grænseoverskridende pakkeleveringsmarked er præget af hurtig vækst og innovation, men også af tegn på visse markedssvigt f.eks. i forbindelse med asymmetrisk information. Denne køreplan sigter mod at forene markedskræfternes potentiale til at skabe effektive løsninger med nødvendigheden af at tage hensyn til vigtige samfundspolitiske interesser, f.eks. adgang til fordelene ved e-handel for mindre magtfulde aktører såsom SMV'er og indbyggere i isolerede egne og landdistrikter.

Efter fastsættelsen af klare almene samfundspolitiske målsætninger i 2012-grønbogen forpligtede en gruppe postvirksomheder og International Post Corporation (IPC) sig for nylig til at opfylde en række forpligtelser på nogle af de områder, der behandles i grønningen (dvs. bedre information til e-detailhandlere, effektive tilbageleveringsløsninger, "track-and-trace"-funktioner for lettere pakker, bedre mærkningssystemer og mere integreret behandling af forbrugerklager).

Kommissionen hilser disse forpligtelser velkommen, da de ser ud til at bane vejen for håndteringen af en række af de spørgsmål, som tages op både i grønningen og i denne køreplan. Kommissionen vil

nøje overvåge og evaluere, hvordan disse forpligtelser gennemføres, og i hvilket omfang de reelt set imødekommer behovene og forventningerne hos e-detailhandlere og disses kunder. Det bør bemærkes, at hvor relevante disse forpligtelser end er, så løser de hverken alle de problemer, der peges på i denne køreplan, eller forpligter eller omfatter alle udbydere inden for pakkeleveringsindustrien. I sin endelige vurdering vil Kommissionen også undersøge, i hvilket omfang løsninger, der indføres af dele af leveringsindustrien, vil sikre tilstrækkelige forbindelser med andre udbydere på markedet (f.eks. via åbne standarder og/eller ikke-diskriminerende adgang) for at give e-detailhandlere effektive grænseoverskridende leveringstjenesteydelser.

Det er også klart, at nogle af ovennævnte målsætninger ikke alene kan realiseres af udbydere af kurertjenester. Der kræves supplerende (selvregulerende) handling af e-detailhandlere samt medlemsstaterne og deres tilsynsmyndigheder.

Gennemførelse, overvågning og opfølgning

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med alle interessenter for at sikre, at de forskellige arbejdsgange, der er skitseret nedenfor, gennemføres så hurtigt og effektivt som muligt.

I gennemførelsesperioden og -processen vil Kommissionen træffe en række fremmende foranstaltninger. Eftersom e-detailhandlernes og forbrugernes behov og forventninger er centrale for denne køreplan, vil Kommissionen arbejde tæt sammen med dem for at sikre, at de løsninger, der udvikles i forbindelse med denne køreplan, er så relevante for dem som muligt. **Postal User Forum**, som organiseres af Kommissionen på årsbasis, vil spille en særlig vigtig rolle i denne sammenhæng.

Med henblik på de branchedrevne aktioner vil Kommissionen lette og overvåge fremskridtene ved afholdelse af **specifikke workshops**. Disse vil inddrage alle potentielt berørte og interesserede udbydere af kurertjenester, eksperter i levering og repræsentanter for e-detailhandlere og forbrugere. Gennem disse workshops vil Kommissionen i) sikre, at alle relevante interessenter inddrages i processen, ii) søge konsensus om den nøjagtige karakter af de opgaver, der skal løses, og iii) gøre status over de fremskridt, der er gjort.

I forbindelse med de aktioner, der involverer medlemsstaterne, tilsynsmyndighederne og konkurrencemyndighederne, vil Kommissionen afholde regelmæssige drøftelser på møderne i **Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester, medlemsstatsudvalget**, der er nedsat i henhold til postdirektivet, og den **ekspertgruppe**, der er nedsat i henhold til direktivet om elektronisk handel. I den bredere sammenhæng med arbejdsmarkedets parter og især med udvalget for den **europæiske sociale dialog for posttjenester** vil der fortsat blive afholdt regelmæssige møder og informationsudvekslinger om de sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige dimensioner samt om transportrelaterede emner.

Kommissionen vil overvåge udviklingen i en **periode på 18 måneder** fra offentliggørelsen af denne køreplan. Hvis visse aktioner ikke er blevet gennemført fuldt ud på dette tidspunkt, eller hvis de har vist sig ikke at være tilstrækkeligt effektive i lyset af de målsætninger, der er fastlagt, vil Kommissionen overveje at iværksætte passende korrigerende eller supplerende tiltag for at afhjælpe markedssvigt.

Alle de aktioner, som det i dette dokument foreslås Kommissionen at gennemføre, er sammenhængende og i overensstemmelse med den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) (2007-2013) og den nye MFF 2014-2020. Ingen af foranstaltningerne berører anvendelsen af EU's konkurrenceregler. Mens de fleste af aktionerne er koncentreret omkring B2C-aspekter, kan nogle også finde anvendelse i B2B-sammenhæng.

Målsætning I: Øge gennemsigtighed, information og informationsudveksling for alle aktører i værdikæden for e-handel

Forbrugeren er "initiativtager" til ethvert køb på nettet, men er ikke nødvendigvis i stand til at kontrollere, at bestilte varer leveres. Dette skyldes, at leveringen er baseret på en aftale mellem e-detailhandleren og udbyderen/udbydere af kurertjenester. Hvis forbrugerne får tilstrækkelige, klare og forståelige oplysninger vedrørende rækken af karakteristika ved de udbudte tjenester, vil det hjælpe dem til at overvinde deres skepsis angående levering. Fuld gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder vil sikre, at forbrugerne er meget bedre informerede, især med hensyn til priser (f.eks. for returneringer). Alligevel gør e-detailhandlere klogt i at gå ud over de lovfastsatte oplysningskrav, hvis kunderne ønsker det.

E-detailhandlere skal ikke kun reagere på forbrugernes forventninger med hensyn til oplysninger, men også ved at tilbyde enkel, overkommelig og pålidelig levering. Der findes allerede en række gode leveringsløsninger, men de er ofte ukendte for e-detailhandlere, især SMV'erne.¹⁸ E-detailhandlere har brug for mere omfattende oplysninger om de tilgængelige leveringstjenester, alternative udbydere af kurertjenester, konsolideringsmuligheder samt formidlere og centrale resultatindikatorer (for hastighed, karakteristika ved returnering, takster osv.).

Samtidig skal de generelle oplysninger om (grænseoverskridende) pakkemarkeder og -tjenester forbedres. På nuværende tidspunkt er pakkeleveringsmarkedet uigennemsigtigt. Data vedrørende pakker, navnlig om mængder, takster og priser for behandling og levering i andet land¹⁹, er ikke til rådighed for de regulerende myndigheder eller andre kompetente organer, idet postudbydere ikke offentliggør eller indberetter data, der ligger uden for anvendelsesområdet for befordringspligten (for pakker). Imidlertid kræver den hurtige udvikling af e-handel øget gennemsigtighed i forbindelse med (grænseoverskridende) pakkestrømme, således at tilsynssystemet gøres egnet til formålet, der sikres en klar afgrænsning af markederne og det overvåges, om der er fair konkurrence.

¹⁸ Jf. FTI: Study on cross-border parcel delivery, 2011.

¹⁹ Udbydere af kurertjenester, der sender pakker til andre lande, aflønner udbydere i de pågældende lande for behandling og levering af pakker i de tilfælde, hvor de ikke driver et integreret leveringsnetværk. Dette aflønningssystem vil blive benævnt "priser for behandling og levering i andet land" i dette dokument (f.eks. udgør terminalafgifter lignende aflønning i forbindelse med brevpost. I UPU-systemet benævnes "priser for behandling og levering i andet land" for så vidt angår pakker "indgående lands takster").

Såvel etablerede leveringsvirksomheder som nye markedsdeltagere har brug for forudsigelige lovgivningsmæssige rammer. Det fremgår af nylige undersøgelser og rapporter²⁰ samt bidrag til grønboen, at der stadig findes adgangsbarrierer på visse postleveringsmarkeder. Såvel alternative postudbydere som e-detailhandlere argumenterer for, at der er plads til forbedringer med henblik på anvendelsen af postdirektivet. Anvendelsen af de nationale bestemmelser, der gennemfører postdirektivet, er i meget høj grad fokuseret på tilvejebringelse af brevposttjenester og sikring af befordringspligten. De nationale tilsynsmyndigheder, de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen skal være i stand til at identificere reguleringsmæssige problemområder og konkurrenceforvridninger på pakkeleveringsmarkeder og indføre afhjælpende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt. Der kan eksempelvis opstå konkurrenceproblemer med hensyn til misbrug af markedsstilling, såsom ulovlig krydssubsidiering, urimeligt høje priser (dvs. i modstrid med principperne i artikel 14, stk. 3, litra b), nr. iv), i postdirektivet), underbudstakster for (grænseoverskridende) pakkelevering eller uretmæssig nægtelse af adgang til leveringsnetværk eller deres centrale elementer (f.eks. adressedatabaser).

Artikel 22a i postdirektivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at postbefordrende virksomheder tilvejebringer alle oplysninger, *særlig* til de nationale forvaltningsmyndigheder, *herunder* økonomiske oplysninger og oplysninger om udførelsen af befordringspligtigtjenester for at sikre overholdelsen af direktivet og til klart afgrænsede statistiske formål. Dens anvendelse er ikke begrænset til befordringspligten, den kan også anvendes til at inkludere oplysninger om andre postforsendelser (pakker). Den er heller ikke strengt begrænset til udpegede befordringspligtige virksomheder. Hvad angår stk. 3, sikrer medlemsstaterne, at de nationale forvaltningsmyndigheder efter anmodning giver Kommissionen passende og relevante oplysninger, som er nødvendige for, at den kan udføre sine opgaver i henhold til dette direktiv. På dette grundlag bør medlemsstaterne udnytte det fulde potentiale for at sikre gennemsigtigheden af de samlede pakkeleveringsmarkeder. Kommissionen vil støtte medlemsstaterne i udarbejdelsen af en statistisk ramme, som dækker alle relevante pakke-data. Dette arbejde vil blive gennemført i tæt samarbejde med Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester (ERGP), som allerede er begyndt at overveje en fælles statistisk dataindsamlingsmetodologi, der vil blive anvendt af alle nationale tilsynsmyndigheder.

Aktion 1: Forbedre informationen til forbrugerne om karakteristika og omkostninger ved de forskellige leverings- og returneringsløsninger, der tilbydes på e-detailhandleres websteder

E-detailhandlere bør:

- give letforståelige oplysninger om leverings- og returneringsmuligheder. Oplysningerne skal omfatte alle relevante forhold, der kendetegner de forskellige leveringsmuligheder (navnlig for så vidt angår leveringstid, eventuelle muligheder for tracking, forskellige "last mile delivery"-muligheder samt takster for kurertjenester og returnering) og deres tilknyttede takster. Dette mål kunne bl.a. nås ved:
 - inden for de næste 18 måneder at vedtage en (frivillig) adfærdskodeks eller kodeks for

²⁰ WIK: The role of Regulators, 2011; Study on the main developments in the postal sector, 2013.

god praksis, der udarbejdes og følges af e-detailhandlere. Kodeksen bør tage forståeligheden og fremstillingen af oplysninger om leverings- og returneringstjenester op og samtidig sikre, at mindre e-detailhandlers specifikke behov og begrænsninger tages i betragtning. Selv om mindre e-detailhandlere måske finder det vanskeligt at fremlægge sådanne oplysninger, er fremlæggelse af minimumsnøgleoplysninger i deres egen interesse, hvis de ønsker at vinde tillid hos deres (potentielle) kunder

- herunder relevante leveringskrav i forbindelse med udformningen og anvendelsen af e-handelstillidsmærkning
- herunder muligheder for forbrugerne for at give e-detailhandlere feedback om deres leveringsoplevelse.

Kommissionen vil:

- tilrettelægge særlige møder med e-detailhandlere og forbrugerrepræsentanter for at understøtte disse arbejdsgange og måle fremskridtene.

Aktion 2: Forbedre oplysninger til e-detailhandlere om de leveringstjenester, de har til rådighed

Samtidig med at der tages højde for potentielle synergier med eksisterende strukturer og beslægtede initiativer såsom f.eks. Kommissionens initiativ for e-fragt²¹

Bør udbydere af kurerstjenester og e-detailhandlere (i fællesskab):

- udvikle en fælles definition af grundlæggende begreber og karakteristika for leveringstjenester, der er baseret på forbrugernes behov snarere end logistiske processer. Dette kan omfatte områder såsom pakkemål (størrelse, vægt), periode for levering (hastighed) eller andre udbudte tjenester (f.eks. med hensyn til tracking, forsikring osv.) og ville gøre det lettere for både e-detailhandlerne og forbrugerne at sammenligne tilbud og træffe informerede valg
- sikre bedre adgang til oplysninger for e-detailhandlere på nationalt og tværnationalt plan. Oplysningerne skal inkludere de tilgængelige leveringsmuligheder i EU-medlemsstaterne med hensyn til leveringsperioder (hastighed), takster, returneringsmuligheder, generelle vilkår for adgang til disse tjenester osv.). De bør inkludere de tjenester, der tilbydes af alle relevante udbydere, herunder alternative udbydere af kurerstjenester, virksomheder, der forbehandler eller indsamler post fra forskellige brugere, pakkemæglere og andre formidlere osv. Dette mål kunne bl.a. nås ved:

²¹ Kommissionens initiativ for e-fragt: <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, jf. også IPC's nylige initiativ nævnt ovenfor (afsnit D).

- internetsammenligningsværktøjer (for priser og/eller tjenestekaraktistika)
- platforme (webportaler), der giver e-detailhandlere adgang til offentligt tilgængelige oplysninger karakteriseret ved et minimumsdata- og minimumsoplysningssæt som angivet ovenfor.

Præsentationsværktøjerne bør være åbne og til rådighed for alle e-detailhandlere, og enhver udbyder af kurertjenester eller formidler bør have mulighed for at præsentere sine tjenester gennem dette værktøj baseret på ikke-diskriminerende adgang. Disse værktøjer bør tage forbrugerdimensionen i betragtning.

Branchen opfordres til at tage hensyn til standarder, som er udviklet i e-fragtinitiativsammenhæng, idet disse standarder danner grundlaget for udviklingen af lignende webværktøjer såsom multimodale fragtruteplanlæggere.

Kommissionen vil:

- organisere særlige møder og workshops for at føre alle relevante interessenter sammen, herunder navnlig private udbydere af kurertjenester, fastslå de præcise forventede aktiviteter (herunder tidsplanen for disse), og gøre status over de fremskridt, der er sket
- sørge for, at vurderingen af de fremskridt, der er sket, sættes på dagsordenen på det årlige møde i Postal User Forum.

Aktion 3: Øget gennemsigtighed med henblik på (grænseoverskridende) leveringsmarkeder, leveringstjenester og kvalitetsstandarder baseret på direktivet om posttjenester

Medlemsstaterne bør:

- fastsætte en klar statistisk ramme på grundlag af artikel 22a i postdirektivet, som giver de nationale forvaltningsmyndigheder beføjelse til at indsamle relevante markedsoplysninger om indenlandske og grænseoverskridende pakkestrømme fra alle postbefordrende virksomheder, der er aktive på B2C- og B2B-pakkemarkeder, herunder formidlere, virksomheder, der forbehandler eller indsamler post fra forskellige brugere, og alternative udbydere, baseret på forberedende metodologisk arbejde, der allerede udføres af ERGP. De oplysninger, der skal indsamles, bør som minimum inkludere mængder, takster, priser for behandling og levering i andet land, udbudte tjenester, generelle betingelser for adgang til tjenesterne og kvalitetsniveau
- træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at brugere og postbefordrende virksomheder jævnligt og på en gennemsigtig måde får tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om udbuddet af de tjenester, der er omfattet af befordringspligten og tilbydes af de befordringspligtige virksomheder, især vedrørende basale pakkeleveringstjenester. Udpegede befordringspligtige virksomheder bør præsentere de forskellige pakkeleveringsløsninger, som er en del af befordringspligten, samt

disses egenskaber, herunder takster, på en mere klar måde.

De nationale forvaltningsmyndigheder bør:

- årligt offentliggøre de relevante markedsoplysninger om indenlandske og grænseoverskridende pakkestrømme fra alle postbefordrende virksomheder, der er aktive på B2C- og B2B-pakkemarkeder, herunder formidlere, virksomheder, der forbehandler eller indsamler post fra forskellige brugere, og alternative udbydere.

Sideløbende hermed vil Kommissionen:

- iværksætte en undersøgelse af krav og værktøjer til fremme af gennemsigtighed, f.eks. gennem etablering af en resultattavle for leveringsevne
- håndtere udviklingen og udfordringerne forbundet med (grænseoverskridende) pakkelevering i forbindelse med gennemførelsesrapporten for postdirektivet, der forventes offentliggjort i første kvartal af 2014. Rapporten søger at placere den seneste udvikling i den større kontekst af EU's postpolitik og postsektorens ændrede karakter. Mens denne køreplan vil tilvejebringe den nødvendige indsats i forbindelse med pakkelevering fra e-handels-vinklen, vil denne dimension blive taget i betragtning i gennemførelsesrapporten ved vurderingen af den generelle situation og fremtidige udfordringer i postsektoren.
- sikre, at de europæiske tilsynsmyndigheders gruppe vedrørende posttjenester fokuserer på grænseoverskridende pakker, navnlig ved:
 - at aflægge beretning om tjenestekvalitetskriterier og statistiske data
 - at foretage en undersøgelse for at fastslå, om der foreligger et markedssvigt i grænseoverskridende pakkeleveringsmarkeder, som kan kræve yderligere foranstaltninger.

Målsætning II: Forbedre tilgængeligheden, kvaliteten og prisoverkommeligheden i forbindelse med leveringsløsninger

E-detailhandlere, navnlig SMV'er og mikrovirksomheder beliggende i mere afsides liggende områder og perifere regioner, kan kun få succes, hvis de har overkommelige og effektive leveringsløsninger til rådighed.

Udbydere af kurertjenester, handelskamre og e-detailhandlerorganisationer er allerede ved at fastsætte god praksis til understøttelse af de SMV'er, der begynder at sælge deres tjenester online, og forbedring af bekvemmeligheden for den endelige forbruger.

Men på baggrund af at e-detailhandlernes og deres forbrugeres behov og forventninger konstant ændrer sig, er det nødvendigt med fortsat innovation i leveringsprocesser, -produkter og -tjenester. Forbedret interoperabilitet mellem udbydere af kurertjenester er afgørende for at videreudvikle

leveringsløsninger, som imødekommer e-detailhandlernes og forbrugernes behov med hensyn til kvalitet (forbedret hastighed, effektivitet, pålidelighed), overkommelighed og tilgængelighed²² og dermed sikring af forbrugervenlighed, et højt kvalitetsniveau for endelig levering ("last mile") og velfungerende returneringsprocedurer.

I øjeblikket introduceres der en række initiativer på EU-plan til at øge interoperabiliteten og innovative datastrømsløsninger.²³ Man har fastlagt bedste praksis og vedtaget programmer for teknologisk forskning, hvor logistikvirksomheder og e-detailhandlere kan udvikle projekter i fællesskab. Organisationer såsom IPC har for nylig iværksat yderligere projekter inden for dette område. Åbne kontaktflader for informationsstrømme, "track and trace"-løsninger fragtførerne imellem, mærkningssystemer, bedre rådgivningssystemer til håndtering af indgående grænseoverskridende handelsvolumener og bedre/enklere returneringsoperationer ville styrke de grænseoverskridende handelsstrømme betragteligt. Endvidere ville en mere systematisk sammenlægning af mindre detailhandlers volumener give disse mulighed for at opnå mængderabatter.

Derfor vil fair konkurrence inden for EU og indførelsen af standarder, der forbedrer internt forbundne handelsstrømme inden for EU, uden tvivl have en positiv indvirkning på EU's internationale konkurrenceevne på både e-handels- og leveringsmarkeder.

Forbedret samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder på ERGP-niveau vil sikre, at de eksisterende reguleringsinstrumenter håndhæves mere effektivt i en grænseoverskridende kontekst.

Aktion 4 Fremme forbedret interoperabilitet ved pakkelevering til understøttelse af effektiv grænseoverskridende handel

Udbydere af kurer tjenester og e-detailhandlere bør:

- udvikle løsninger til at forbinde informationssystemer og åbne kontaktflader til muliggørelse af dataudveksling mellem informationssystemer i et miljø med adskillige udbydere. De bør navnlig udvikle grænseoverskridende løsninger for "track and trace", mærkning og beslægtede processer, i forbindelse med hvilke der er behov for harmonisering
- udvikle løsninger for mere effektive returneringer, hvilket også kan omfatte samarbejds- og konsolideringsmuligheder med henblik på at reducere omkostningerne for "last-mile"-levering.

Alle påtænkte løsninger bør været baseret på åbne standarder og infrastrukturer samt ikke-diskriminerende adgang til disse. Navnlig opfordres branchen til at tage behørigt hensyn til

²² Interoperabilitetsproblemer, f.eks. den lange række af forskellige adresseangivelses- og mærkningsstandarder og den utilstrækkelige interoperabilitet mellem informationssystemer, øger leveringsomkostningerne og dermed de leveringspriser, som e-detailhandlerne skal betale.

²³ Jf. navnlig e-fragtinitiativerne: <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; CE E-Commerce Study 2013.

udviklingen inden for initiativet for e-fragt. Overkommelige "track-and-trace"-løsninger bør stilles til rådighed, navnlig for pakker på under 2 kg. Disse udgør en væsentlig andel af e-handel-leveringerne.

Kommissionen vil

- overvåge og føre tilsyn med fremskridt regelmæssigt
- give Den Europæiske Standardiseringsorganisation mandat til, i overensstemmelse med artikel 20 i postdirektivet, at udvikle frivillige standarder vedrørende karakteristikaene ved pakkeleveringstjenester, hvor det er muligt, først og fremmest et fælles adressesystem inden for EU.

Målsætning III: Forbedre klagebehandling og klagemuligheder for forbrugere

Næsten 40 % af forbrugerne angiver, at problemer med levering afholder dem fra at handle på nettet²⁴. Forbrugerne er navnlig bekymrede for, at de ikke er tilstrækkeligt beskyttet "når leveringen slår fejl", f.eks. i tilfælde af manglende levering, leveringsforsinkelser eller u hensigtsmæssige returneringsmuligheder.

Med baggrund i den nye lovgivning om forbrugerbeskyttelse, der er nævnt ovenfor, bør de involverede parter samarbejde om at levere brugervenlige løsninger til behandling af klager og potentielle tvister. For øjeblikket arbejder IPC på at forbedre forbrugerklageordningerne på området ved at forbinde de deltagende udbydere callcentre med fælles kundeservicesystemer for (sporede) produkter, men andre igangværende projekter bør identificeres, og mulighederne for at bygge videre på eksisterende løsninger skal undersøges nærmere.

Aktion 5 Forbedre forbrugerbeskyttelsen²⁵

Udbydere af kurertjenester, e-detailhandlere og forbrugerorganisationer bør (samarbejde om at):

- sikre bedre samarbejde med hensyn til klagebehandling og forbrugerbeskyttelsesordninger.

Medlemsstaterne bør:

- fremme anvendelsen af alternative metoder til bilæggelse af tvister omkring pakkeleveringstjenester, efterhånden som de udvikles i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om ATB på forbrugerområdet.

²⁴ Special Eurobarometer 398, 2013 for 2012; 47 % i 2010 (Cons Focus, 11/ 2010).

²⁵ Denne køreplan indeholder ingen specifikke foranstaltninger vedrørende produktsikkerhed, som allerede er omhandlet i Kommissionens meddelelse om 20 foranstaltninger til sikrere produkter, der opfylder kravene, i Europa, COM(2013) 76 final af 13.2.2013.

Kommissionen vil:

- fremhæve leveringsrelaterede spørgsmål (f.eks. gennemsigtighedskrav vedrørende oplysninger om omkostninger ved levering eller returnering, udbydere af kurertjenesters ansvar) i forbindelse med den forestående (2014) vejledning om gennemførelsen af direktivet om forbrugerrettigheder rettet til medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder
- anmode Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester (ERGP) om at analysere forbrugerklager forbundet med (grænseoverskridende) pakkelevering
- give Den Europæiske Standardiseringsorganisation mandat til, i overensstemmelse med artikel 20 i postdirektivet, at udvikle (frivillige) standardiseringsværktøjer til måling af klager vedrørende beskadigede, forsinkede eller bortkomne pakker.

BILAG: Tabel over aktioner

Aktører:	Målsætning I: Øge gennemsligtighed, oplysninger	Målsætning II: Forbedre tilgængelighed, kvalitet og prisoverkommelighed i forbindelse med leveringsløsninger	Målsætning III: Forbedre klagebehandling og klagemuligheder for forbrugere
Udbydere af leveringsløsninger i samarbejde med e-detailhandlere	Sikre bedre adgang til oplysninger om leveringsløsninger for e-detailhandlere på nationalt og tværnationalt plan (nye/forbedrede informationsværktøjer, fælles standarder)	Udvikle løsninger for bedre interoperabilitet (indbyrdes forbundne informationssystemer, grænseoverskridende løsninger med henblik på "track-and-trace", mærkning og beslægtede processer, i forbindelse med hvilke der er behov for øget standardisering, mere effektive returneringsløsninger, "last mile"-levering)	Forbedre tvistbilæggelsesordninger og forbrugerbeskyttelses ordninger
E-detailhandlere	Sikre tilstrækkelig information til forbrugerne på e-detailhandlers websites		
Medlemsstaterne, forvaltningsmyndighederne	<p>Øget tilvejebringelse af oplysninger om pakkeleveringstjenester og pakkemarkeder på nationalt plan</p> <p><i>MS:</i> - fastsætte en statistisk ramme for indsamling af relevante markedsoplysninger om indenlandsk og grænseoverskridende pakkelevering fra alle postbefordrende virksomheder på grundlag af igangværende ERGP-arbejde</p> <p>- opstille klare nationale tjenestekvalitetsstandarder for (grænseoverskridende) pakkelevering omfattet af befordringspligten og sikre uafhængig overvågning</p> <p><i>Nationale forvaltningsmyndigheder:</i></p>		<p><i>MS:</i> - gennemføre og fremme anvendelsen af oplysningskrav til fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted som følge af direktivet om forbrugerrettigheder selv inden den faktiske dato for disse bestemmelsers ikrafttræden</p> <p>- udvikle, i overensstemmelse med artikel 19 i postdirektivet og ATB (alternativ tvistbilæggelse), mekanismer for alle pakkeleveringstjenester</p>

	årligt offentliggøre resultaterne af de statistiske data og af måling af tjenestekvalitetsstandarderne		
Europa-Kommissionen	<ul style="list-style-type: none"> - iværksætte en undersøgelse af gennemsigtighed i forbindelse med pakkemarkeder og -tjenester - offentliggøre sin femte rapport om gennemførelsen af postdirektivet, i hvilken forbindelse pakkesegmentet behandles grundigt - anmode Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester (ERGP) om en rapport om tjenestekvalitetskriterier og statistiske data for pakker og om at foretage en undersøgelse af grænseoverskridende pakkeleveringsmarkeder 	<p>give de europæiske standardiseringsorganer mandat til at udvikle frivillige standarder for fælles adressesystemer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - fremhæve leveringsrelaterede aspekter i forbindelse med vejledning om gennemførelsen af direktivet om forbrugerrettigheder, der vil blive offentliggjort i 2014 - anmode ERGP om at analysere forbrugerklager forbundet med grænseoverskridende levering - give de europæiske standardiseringsorganer mandat til at udarbejde frivillige standarder for måling af klager
	<ul style="list-style-type: none"> - Overvåge og føre tilsyn med fremskridt regelmæssigt - Organisere særlige møder og workshops med henblik på føre alle relevante interessenter sammen, fastslå de præcise forventede aktiviteter (herunder tidsplanen for disse) og gøre status over de fremskridt, der er sket - Sørge for, at vurderingen af de fremskridt, der er sket, sættes på dagsordenen på det årlige møde i Postal User Forum - Drøfte spørgsmål, der er relevante for medlemsstaterne i medlemsstatsudvalget, der er nedsat i henhold til postdirektivet og direktivet om elektronisk handel - Sikre, at ERGP's arbejdsprogrammer for 2014/2015 tager behørigt hensyn til de opgaver, der er identificeret i denne køreplan - Aflægge beretning om de fremskridt, der er gjort inden for 18 måneder fra vedtagelsen af denne køreplan - Identificere yderligere foranstaltninger (af lovgivningsmæssig eller ikke-lovgivningsmæssig art), i tilfælde af at gennemførelsen og virkningen af denne køreplan ikke lever op til forventningerne. 		