

NOTAT

Dato 25. februar 2013
J. nr. 2013-570

Grund- og nærhedsnotat om Europa Kommissionens grøn bog om ”Et integreret pakkeleveringsmarked for mere e-handel inden for EU”, KOM (2012) 698.

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Transportudvalg.

1. Resumé

Europa Kommissionen har den 29. november 2012 fremsendt grønbogen ”Et integreret pakkeleveringsmarked for mere e-handel inden for EU”.

Heraf fremgår det, at der ifølge Kommissionen er behov for en bedre udformning af forsyningskæden ved e-handel. Kommissionen er af den opfattelse, at de nuværende lovgivningsmæssige rammer ikke er udformet til at imødegå behovet fra de forbrugere, der køber varer online.

Kommissionen peger på tre emner, der kan betragtes som redskaber til at skabe et integreret marked for pakkelevering: 1) større fleksibilitet og gennemsigtighed for forbrugerne 2) omkostningseffektive leveringsløsninger, navnlig til grænseoverskridende levering 3) en højere grad af samarbejde mellem udbyderne af leveringsløsninger i forsyningskæden og en bedre koordinering mellem e-detailhandlerne og udbyderne af leveringstjenester.

På baggrund af en offentlig høring vil Kommissionen i foråret 2013 mere præcist udpege de spørgsmål, der skal tages op for at gennemføre det indre marked for pakkelevering.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2012) 698 af 29. november 2012 fremsendt grønbogen ”Et integreret pakkeleveringsmarked for mere e-handel inden for EU”. Grønbogen er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 13. december 2012.

3. Formål og indhold



I grønbogen er det omtalt, at Kommissionens meddelelse om e-handel og onlinetjenester har udpeget leveringen af varer købt online som en af de fem største prioriteter i styrkelsen af e-handel inden 2015.¹

I grønbogen gøres der rede for, at der er et voksende behov for et leveringssystem, der imødekommer brugernes, dvs., køberne af varer og e-handelsudbydernes forventninger og som fungerer gnidningsløst og derved skaber større tillid til og øget anvendelse af e-handel. Grønbogen undersøger, hvorledes e-handels og leveringsmarkederne i Europa er under udvikling og gransker, hvilke krav, der skal til for at skabe et ”indre marked for levering”. I grønbogen omtales ”udbydere af kurer-tjenester”, og de omfatter: transportvirksomheder, post- og kurerfirmaer og andre logistikudbydere.

Ifølge Kommissionen eksisterer der to forskellige sider af e-handelssektoren, hvor den ene er fokuseret på afsætning (e-handel) og den anden (logistik) er fokuseret på driftsmæssige krav. Begge har forskellige tidshorisonter, baggrunde, brug af it systemer og – løsninger m.m. Ifølge Kommissionen står både e-handlerne og leveringsmarkederne over for store og grundlæggende udfordringer. E-handelsmodellen har ikke fuldt ud stabiliseret sig, medens logistiksektoren endnu mangler fuldt ud at tilpasse sig behovene og kravene i forbindelse med e-handel, hvor køberne af varer efterlyser bl.a. fleksible leveringsmuligheder, overkommelige leveringsomkostninger, fleksibilitet med hensyn til hvor varen kan leveres, effektiv kommunikation om leveringen, hurtig levering m.m. E-handelsudbydere ønsker på deres side at kunne opfylde varekøbernes ønsker, og såvel store som små udbydere af e-handel har generelt behov for mere fleksibilitet fra udbydere af logistikydelse. Ifølge Kommissionen er der med andre ord behov for en bedre udformning af forsyningskæden ved e-handel.

Kommissionen er af den opfattelse, at de nuværende lovgivningsmæssige rammer ikke er udformet til at imødekomme behovet fra de forbrugere, der køber varer online.

Kommissionen peger på tre emner, der betragtes som redskaber til at skabe et integreret marked for levering: 1): større fleksibilitet og gennemsigtighed for forbrugerne 2): omkostningseffektive leveringsløsninger, navnlig til grænseoverskridende levering 3): en højere grad af samarbejde mellem udbydere af leveringsløsninger i forsyningskæden og en bedre koordinering mellem e-detailhandlerne og udbydere af leveringstjenester.

På baggrund af en offentlig høring vil Kommissionen i foråret 2013 mere præcist udpege de spørgsmål, der skal tages op for at gennemføre det indre marked for levering.

¹ ”En sammenhængende ramme til styrkelse af tilliden til det digitale indre marked for e-handel og onlinetjenester” (KOM(2011)942 endeligt)



4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet kan vælge at udtale sig i forhold til en grønbog, men det er dem ikke pålagt.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Ikke relevant.

8. Høring

Der blev iværksat høring af EU-specialudvalget for Transport den 23. januar 2013 med frist den 5. februar 2013. Desuden er i samme tidsrum foretaget høring af EU-specialudvalget for Konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål under Erhvervs- og Vækstministeriet.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning har oplyst, at de ikke bemærkninger til grønbogen.

Nedenfor følger en sammenfatning af modtagne høringssvar fra Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Standard og Post Danmark A/S.

Dansk Erhverv deler EU-Kommissionens ønske om et velfungerende og omkostningseffektivt fragtsystem på tværs af EU samt realisering af vækstpotentialet i e-handlen.

Dansk Erhverv er imidlertid skeptisk i forhold til den overordnede tilgang, EU-Kommissionen har anlagt i grønbogen. Det fremgår af grønbogen, at vejen til at realisere e-handlens vækstpotentiale bl.a. går via øget regulering af fragtmarkedet. Dansk Erhverv finder det derfor nødvendigt at adressere især tre hovedproblemstillinger i forhold til EU-Kommissionens tilgang i grønbogen, der er særligt centrale for at sikre et effektivt indre marked for e-handel samt et velfungerende fragtsystem:

1. *Fri og fair konkurrence* er den vigtigste faktor for at sikre et effektivt indre marked, herunder i forhold til e-handel. Derfor må alle barrierer fjernes for at nå dette mål. Forskelle i håndhævelse af EU-lovgivning medlemslandene



imellem fremstår p.t. som den største trussel i forhold til at sikre fri og fair konkurrence.

Side 4/9

2. Intet behov for yderligere regulering. Vejen frem er derimod deregulering af fragtmarkedet for at holde omkostningsniveauet nede samt sikre lige konkurrence. Øget konkurrence på fragtmarkedet vil fremme innovation og nye services til den rigtige pris.

3. Moms er den største hindring for lige konkurrence. Momsfritagelsen for de nationale postvæsner tvinger andre fragttudbydere til at levere ydelser med lavere profitmargin, hvis de skal være konkurrencedygtige. Dette hindrer innovation i markedet.

For det første anfører **Dansk Erhverv**, at EU-Kommissionens tilgang i grønbogen synes at være langt fra det, man kunne forvente af en organisation, der opererer i en markedsøkonomi. Dansk Erhverv finder det foruroligende, at EU-Kommissionen ønsker at imødegå problemstillingerne på fragtområdet via øget regulering, frem for at tilskynde til et effektivt og gennemsigtigt marked gennem deregulering og sikring af håndhævelse af eksisterende EU-lovgivning.

Et frit marked med fri og lige konkurrence mellem fragttudbydere vil automatisk tvinge markedet til at tilpasse sig til forbrugernes efterspørgsel og dermed styrke innovationen. EU-Kommissionen skal derfor ikke pålægge virksomhederne yderligere krav, men derimod støtte op om de frie markeds kræfter.

For det andet anfører **Dansk Erhverv**, at virksomhederne ikke altid konkurrerer på lige vilkår, hvilket reducerer konkurrencen betydeligt.

Til trods for e-handlens massive fremtog, er e-handel fortsat et forholdsvis ungt fænomen, hvor de teknologiske og infrastrukturelle fremskridt fortsat ikke er fulgt helt med på alle niveauer og i hele EU. Ligesom ved alle andre innovative tiltag skal interessenterne have tid til at tilpasse sig til den nye markedssituation, hvorfor det er afgørende, at udviklingen og innovationen ikke forstyrres af unødigt EU-regulering. For at det indre marked kan være effektivt, er det afgørende at sikre, at allerede eksisterende regler håndhæves ensartet og effektivt i alle medlemslande frem for at regulere yderligere.

For det tredje anfører **Dansk Erhverv**, at momsfritagelsen for de nationale postvæsner er en afgørende hindring for lige konkurrence på fragtmarkedet, hvilket kan påvirke priserne og hæmme innovationen. Derfor bør alle fragttudbydere ligestilles i forhold til moms.

Efter **Dansk Erhvervs** opfattelse udspringer mange af de spørgsmål, EU-Kommissionen rejser i grønbogen, grundlæggende af problemer med nationale forskelle i håndhævelsen af EU-lovgivning. I takt med, at EU-



Kommissionen fortsætter med at regulere sig ud af problemerne, bliver det efter Dansk Erhvervs opfattelse kun desto tydeligere, at nationale forskelle i retshåndhævelsen udgør et betydeligt problem for konkurrencen i EU.

Dansk Industri (DI) ønsker indledningsvis at understrege, at et velfungerende indre marked for cross-border e-handel er af afgørende betydning for deres medlemmer. Et effektivt pakkeleveringsmarked er en væsentlig del af dette. Desuden opfatter **DI** udbredelsen og procesoptimering i relation til e-handel som en vej til øget og varig vækst i Europa.

Det forudsætter imidlertid, at denne udvikling skal ske på baggrund af fri konkurrence og med udbud og efterspørgsel som drivkraft. Det gælder både for e-handlere og tilknyttede transportører af købte varer.

Overordnet anser **DI** yderligere reguleringsmæssige tiltag, som skal søge at imødekomme behovene på et område, der er i så hastig forandring som e-handel, for i bedste fald at være meningsløse. I værste fald vil det være hæmmende for udvikling af innovative løsninger, der matcher forbrugernes og de e-handlendes behov.

Eksempelvis vil nye reguleringstiltag, der mere eller mindre direkte tilgodeser virksomheder af en bestemt størrelse, bidrage til usund skævvridning af markedet og sætte en effektiv stopper for den nytænkning, der er afgørende for at e-handel kan bidrage positivt til væksten.

Ifølge **DI** har man endnu til gode at se og udnytte det fulde potentiale i cross-border e-handel. Af samme grund synes der ikke at være behov for ny og udvidet sektorregulering.

Sikkert er det imidlertid ifølge **DI**, at udbydere af kurertjenester har en økonomisk interesse i at udvikle de løsninger, der gør, at de bliver forbrugere og e-handlendes foretrukne samarbejdspartnere. Derfor bestræber de sig konstant på at udvikle nye løsninger, der kan matche deres kunders ønsker. Den fleksibilitet kræver imidlertid, at der er frihed til at sadle om og satse på nye løsninger på et marked, hvis hastige udvikling i høj grad er præget af vanskeligt forudsigelige faktorer som teknologisk udvikling og menneskelig adfærd. Unødig regulering ville virke hæmmende i denne udvikling.

DI betvivler ikke, at der fortsat er et potentiale for at udvikle nye services inden for distribution og pakkelevering, men har svært ved at se, at dette kan ske mere effektivt end på baggrund af efterspørgslen på markedet. Der er allerede gennemført en omfattende regulering, for så vidt angår distribution og prissætning.

Hvad **DI** derimod anser for afgørende for udbredelsen af cross-border e-handel er forbrugernes tillid og ikke mindst kendskab til deres rettigheder i forbindelse



med fjernsalg. Her spiller harmoniseringen af reglerne i forbindelse med den forestående gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder en væsentlig rolle.

Afslutningsvis ønsker **DI** at gøre opmærksom på, at der er en række øvrige forhold, der udgør barrierer for øget cross-border e-handel i EU, herunder forskelle på moms- og afgiftssatser, forskellige regler for momsregistrering samt begrænset adgang til hurtigt bredbånd visse steder i EU.

DI ønsker endvidere at påpege, at e-handel indenfor EU må ses i forbindelse med global e-handel. Det indre marked for e-handel udgør her et regionalt segment, som i sin udvikling og regulering nødvendigvis må flugte med e-handelsgrundlaget i resten af verden.

Dansk Standard anfører, at postområdet er det eneste serviceområde, hvor harmoniserede europæiske standarder indtil nu er blevet brugt – med succes – til at skabe et indre marked. Desuden er kvaliteten af posttjenesterne øget. Det er derfor oplagt at fortsætte disse positive erfaringer i takt med, at postområdet ændrer sig og nye behov opstår.

Dansk Standard påpeger, at grønbogen konkluderer, at den nuværende lovgivningsmæssige ramme for posttjenester (postdirektivet) ikke er udformet til at imødegå behovet for de forbrugere, der køber online. De nuværende bestemmelser fokuserer næsten udelukkende på befordringspligten. Bestemmelserne er derimod ikke rettet mod kvaliteten af levering, herunder kvalitet i forhold til e-handel eksempelvis - som anført i grønbogen - uhensigtsmæssige leveringstider, manglende afhentningsmuligheder, sporingmuligheder ("track-and-trace") og tilbageleveringsprocedurer, manglende klarhed om ansvar i tilfælde af tab, tyveri, beskadigelse eller forsinkelse og manglende gennemsigtighed af/oplysninger om tjenesteydelserne.

Ifølge **Dansk Standard** kunne harmoniserede kvalitetsstandarder omfattende disse områder positivt bidrage til en yderligere udvikling af såvel den nationale som den grænseoverskridende online-handel. Også på de mere tekniske områder kunne fælles europæiske krav medvirke til en øget samhandel, eksempelvis i forhold til interoperabilitet mellem e-handel udbydere og kurer-tjenester.

Post Danmark A/S anfører indledningsvis, at postområdet som bekendt er fuldt liberaliseret i hele EU fra den 1. januar 2013. Det bemærkes i den forbindelse, at der hidtil har været en vis eneret på breve men at pakkemarkedet generelt aldrig har været omfattet af eneret indenfor EU-området. For postoperatørers vedkommende omfatter e-handelsforsendelser både brev- og pakkeprodukter.



Ved brug af brevprodukter er e-handelsforsendelser i lighed med andre brevforsendelser omfattet af end-to-end servicekvalitetsmålinger, som i omfang og indhold er fastlagt gennem postdirektivkrav og nationale reguleringskrav. Målinger af servicekvaliteten er hermed både dækkende for indenlandske forsendelser og for cross-border forsendelser indenfor hele det indre marked.

For e-handelsforsendelser, som sendes som pakkeforsendelser med postoperatører, foretages også måling af servicekvalitet, som regel på grundlag af nationale reguleringsmyndigheders krav. Målingerne omfatter dog ikke på samme måde som for breve udtømmende målinger af servicekvalitet cross-border, når der tales om standardforsendelser.

Postoperatørernes aktiviteter indenfor produkterne breve og pakker udøves i det hele taget under overholdelse af de vilkår, som er fastlagt i postdirektiverne. Det gælder i første række efterlevelse af befordringspligten i de enkelte medlemsstater, fastlagte kvalitetsmål, krav til omkostningsbestemt prisfastsættelse og landsdækkende tilgængelighed til udbudte services til overkommelige priser. For postale operatører er der således via gældende regulering på EU-niveau og i de enkelte medlemsstater sikkerhed for landsdækkende og international levering af forsendelser til overkommelige og omkostningsrelaterede priser, med fastlagt servicekvalitet og uden hensyntagen til geografi, befolkningstæthed og lignende.

Ifølge **Post Danmark A/S** kan e-handel betegnes som en videreudvikling af traditionel postordre – nu blot understøttet af brugen af informationsteknologisk baseret kommunikation mellem e-handelsudbydere, e-handelskunder og postoperatører/transportører. Dertil kommer, at transportopgaven produktionsmæssigt i dag understøttes af og baseres på elektronisk styring. Tilmed samles brugen af informationsteknologi i stigende grad i integrerede løsninger omfattende både e-handelsudbyderen, e-handelskunden og postoperatøren, eksempelvis i form af track-and-trace faciliteter for forsendelser. Sådanne løsninger muliggør, at e-handelskunder kan følge købte varer fra afsendelse frem til modtagelse.

Som sådan er der ikke tale om nye produkter og services, som kræver ny og særlig regulering. Derimod er der tale om modernisering og tilpasning af traditionelle produkter og services.

E-handel indenfor EU – forstået som cross-border handel indenfor det indre marked – er på samme måde som markeder for e-handel indenfor de enkelte medlemsstater, delvise bestanddele af det samlede, globale e-handelsmarked. Som følge af den aggregerede globale sammenhæng må reguleringen af cross-border e-handel indenfor EU's indre marked nødvendigvis være foreneligt med reguleringsmæssige forhold på det enkelte nationale e-markeds niveau og på globalt niveau. Det gælder ikke mindst i forhold til sikring af ensartede



konkurrencevilkår for de enkelte udbydere, hvor en fremtidig stærk og betydelig tilstedeværelse af udbydere hjemmehørende i EU forudsætter konkurrencevilkår som i globalt perspektiv ikke negativt diskriminerer EU-operatører. Tilsvarende gælder det for e-handelskunden og e-handelsudbyderen, som begge – på lige fod med operatøren/transportøren – har behov for transparente handelsvilkår og forretningsbetingelser.

Post Danmark A/S anerkender, at området for e-handel ikke i alle henseender er optimalt udviklet, og at e-handelsudbydere, herunder SME-segmentet, og e-handelskunder ikke til enhver tid tilbydes netop de specifikke produkter og services som efterspørges. Imidlertid gælder, at der er tale om et marked i meget hastig vækst – både i omfang og indhold. Væksten er i overvejende og positiv grad baseret på markeds konkurrence som dynamisk drivkraft. For postoperatører som **Post Danmark A/S** gælder samtidig, at der udbydes produkter og services med baggrund i garanti for landsdækkende services til overkommelige priser fastlagt med udgangspunkt i gældende regulering.

Den dynamiske og meget hastige udvikling af e-handel ønsker **Post Danmark A/S** at fastholde skal ske som en markedsdrevet udvikling, hvor udbygning og forbedring af produktudbud sker i interaktion med kunderne – e-handelsudbydere (store og små) og e-handelskunder. Alle transportører, herunder postale operatører, er i denne model under betydeligt og vedvarende pres fra begge kundekategorier for at kunne levere effektive og innovative produkter og services til konkurrencedygtige priser og med efterspurgt servicekvalitet. På samme tid er dynamikken i denne udviklingsmodel med til at sikre konkurrencemæssigt lige vilkår og til at udforme og dimensionere e-handel som en konkurrencedygtig distributionsløsning i forhold til andre løsninger.

Det er vurderingen hos **Post Danmark A/S**, at den markedsbaserede udvikling af e-handel alene kræver regulering ved brug af ex-post frem for ex-ante regulering. Med denne fremgangsmåde vil det kunne undgås at etablere unødigt ny og supplerende regulering på et i sig selv velfungerende forretningsområde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdning til grønbogen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter som udgangspunkt initiativer, der kan være med til at sikre udviklingen af et velintegreret og velfungerende indre marked for pakkelevering i relation til e-handel.



Fremadrettet ser regeringen ikke tegn på lovgivningsmæssige barrierer for en fortsat markedsbaseret udvikling, men andre ikke-lovgivningsmæssige barrierer har muligvis indflydelse på markedet. Det vil således være vigtigt at følge udviklingen for at sikre, at markedet også fremover er karakteriseret ved en høj grad af konkurrence, hvor alle aktører opererer på lige vilkår og ingen virksomheder pålægges unødvendige administrative byrder.

Side 9/9

På den baggrund vurderes der ikke at være behov for yderligere regulering for nuværende i form af en ny og udvidet sektorregulering angående pakkelevering i relation til e-handel.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg