

NOTAT

Dato 29. juni 2016
J. nr. 2016-3098

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester

KOM (2016) 285
Nyt notat

1. Resumé

Høje fragtpriser er i dag efter Kommissionens opfattelse en hindring for den grænseoverskridende e-handel. Da det befordringspligtige område er forskelligt fra medlemsland til medlemsland, skønnes postdirektivet (97/67/EF) ikke at være tilstrækkeligt til at sikre overkommelige priser for tjenester, der indgår i e-handlen.

Med forslaget tilstræbes:

- 1) Øget prisgennemsigtighed ved offentliggørelse af priserne på udvalgte produkter, som de befordringspligtige virksomheder tilbyder og ved et krav om, at forvaltningsmyndighederne vurderer prisoverkommeligheden.*
- 2) Forbedring af myndighedstilsynet ved at gøre det klart, at alle pakkeleveringsvirksomheder (over en vis størrelse) er forpligtet til at fremlægge basisstatistikker for de nationale forvaltningsmyndigheder.*
- 3) Øget konkurrence ved krav om tredjepartsadgang til de befordringspligtige postvirksomheders grænseoverskridende netværk og multilaterale prisaf-taler.*

Forslaget vil pålægge Trafik- og Byggestyrelsen en række nye administrative opgaver inden for markedstilsynet på pakkepostområdet og derved medføre, at de statslige (administrative) udgifter til at føre tilsyn med pakkeleveringsvirksomheder øges. Forslaget vurderes også at ville kunne få erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øgede administrative byrder for pakkeleveringsvirksomhederne.

Regeringens finder, at det er hensigtsmæssig forbrugeroplysning at indsamle og offentliggøre oplysninger om pakkeleveringsvirksomheders aktiviteter, herunder hvilke tjenester, de tilbyder, deres salgsbetingelser m.v.



Derimod giver kravet om tilsyn med prissætning og -overkommelighed regeringen anledning til bekymring, idet pakkemarkedet er fuldt liberaliseret og konkurrencepræget. På et sådant marked vil prisen i sidste ende være udtryk for en balance mellem udbud og efterspørgsel. Kravet vil derfor medføre unødvendige administrative byrder for danske tilsynsmyndigheder og for den befordringspligtige postvirksomhed.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 285 af 25. maj 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester. Forslaget er oversendt til Rådet den 1. juni 2016 i dansk sprogversion.

Forslaget er en del af Kommissionens e-handelspakke fra den 25. maj, som skal understøtte og stimulere væksten i den grænseoverskridende e-handel. Pakken indeholder desuden elementer om imødegåelse af geoblokering og andre former for forskelsbehandling, effektiv forbrugerbeskyttelse på tværs af grænserne samt retningslinjer om anvendelsen af direktivet om urimelig handelspraksis.

Forslaget til forordning er fremsat med hjemmel i artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da det vedrører det indre marked for pakkeleveringstjenester og dets virkemåde, og det skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Høje priser på grænseoverskridende leverancer for e-detailhandlere og forbrugere, navnlig i fjerntliggende områder, og for små og mellemstore virksomheder er ifølge Kommissionen en hindring for den grænseoverskridende e-handel.

Kommissionen peger på, at de – angiveligt - høje priser blandt andet skyldes de begrænsede forsendelsesmængder fra mindre afsendere, som svækker deres forhandlingsposition med det resultat, at mindre e-detailhandlere og privatkunder må betale højere priser og har færre leveringsmuligheder. Derudover har mange nationale forvaltningsmyndigheder begrænsede muligheder for at føre tilsyn med det grænseoverskridende pakkemarked, hvilket medfører manglende viden om mulige markedssvigt eller andre reguleringsmæssige problemområder.

Detailhandlere og forbrugere mangler ifølge Kommissionen tillige tilstrækkelige oplysninger om de forskellige leveringsmuligheder, der er til rådighed.



3. Formål og indhold

Kommissionens forslag, der skal ses som et supplement til 3. postdirektiv (97/67/EF, som ændret ved direktiv 2002/39/EF og 2008/6/EF), består af tre elementer.

For det første pålægges alle pakkeleveringsvirksomheder – dvs. egentlige postvirksomheder samt kurervirksomheder og andre ekspresleveringsvirksomheder – en pligt til at meddele de nationale forvaltningsmyndigheder – i Danmark Trafik- og Byggestyrelsen – baggrundsuplysninger om virksomheden. Endvidere skal samme virksomheder i det omfang, de beskæftiger mere end 50 personer, årligt indberette en række grundlæggende statistiske oplysninger til myndighederne, herunder den årlige omsætning, antal ansatte og antal befordrede postforsendelser.

For det andet skal de befordringspligtige postvirksomheder i medlemslandene – i Danmark Post Danmark A/S – årligt indsende samtlige listepreiser for en række udvalgte produkter samt terminalafgifterne for postforsendelser fra andre medlemslande. De nationale forvaltningsmyndigheder skal inden for en angiven frist fremsende disse oplysninger til Kommissionen.

For det tredje skal den nationale forvaltningsmyndighed, Trafik- og Byggestyrelsen, vurdere, hvorvidt de nævnte listepreiser hos Post Danmark er overkommelige for brugerne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen orienteres om denne vurdering i lighed med de nationale forvaltningsmyndigheder i de andre medlemsstater.

Som led i forslaget indgår en pligt for de befordringspligtige postvirksomheder til at meddele øvrige operatører på pakkeområdet oplysning om indgåede, multilaterale aftaler med andre landes befordringspligtige postvirksomheder om terminalafgifter for grænseoverskridende pakketjenester og til at give disse adgang til deres netværk med tilhørende faciliteter og databaser, der er nødvendige for levering af grænseoverskridende pakketjenester.

Formålet er samlet set at gøre de nationale forvaltningsmyndigheders tilsyn mere effektivt, at skabe større gennemsigtighed for så vidt angår tilgængelighed og priser for forskellige grænseoverskridende pakkeposttjenester samt at fremme konkurrencen.

Kommissionen forventer, at forslaget bør medføre, at priserne for grænseoverskridende pakkelevering, som betales af individuelle forbrugere og mindre e-detailhandlere især i fjerntliggende områder, reduceres.

Kommissionen foreslår en forordning, idet denne sikrer afskaffelse af hindringer for det indre marked ved at supplere de eksisterende rammebetingelser for posttjenester.



4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Ifølge Kommissionen er den nuværende lovgivningsmæssige ramme (direktiv 97/67/EF) ikke blevet gennemført på en måde, som sikrer prisoverkommelige grænseoverskridende pakkeleveringstjenester i hele EU ud over postbefordringspligten. Grænseoverskridende levering indebærer i sagens natur leveringstjenester i mere end en medlemsstat og kan derfor ikke overvåges af de nationale forvaltningsmyndigheder, der handler uafhængigt af hinanden og uden oplysninger om omkostninger ved levering i andre medlemsstater, f.eks. terminaltakster (priser for behandling og levering i andet land), som operatøren i modtagermedlemsstaten opkræver operatøren i oprindelsesmedlemsstaten. Der er brug for foranstaltninger på EU-plan for at afhjælpe de underliggende årsager til problemet. De nationale regulerende myndigheder er ansvarlige for at vurdere, om grænseoverskridende tjenester er overkommelige i pris på baggrund af markedsforholdene i den pågældende medlemsstat.

Endvidere anfører Kommissionen, at forskellene i de nationale regler for myndighedstilsyn med pakkeleveringsvirksomheder, som ikke i sig selv er uforenelige med direktiv 97/67/EF, skaber juridisk usikkerhed og hindringer for det indre marked for posttjenester. Der er behov for foranstaltninger på EU-plan for at opstille mindstekrav til det lovpligtige tilsyn med samtlige postvirksomheder i hele Unionen og dermed undgå lovgivningsmæssig opdeling. Nærhedsprincippet vurderes således at være overholdt, eftersom Unionens indsats er nødvendig for at afskaffe bestemte hindringer for det indre marked.

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt, idet den enkelte medlemsstat ikke vil kunne foretage en effektiv regulering af grænseoverskridende pakkeleveringstjenester i EU inden for det nuværende regelsæt.

6. Gældende dansk ret

I medfør af postlovens § 2, stk. 3, (lov nr. 1536 af 21. december 2010, som ændret ved lov nr. 172 af 26. februar 2014) er adresserede pakker ("kontraktpakker"), som befordres i henhold til en forudgående aftale mellem den virksomhed, som befordrer pakken, og afsenderen, ikke omfattet af loven, herunder af lovens krav om en tilladelse til erhvervmæssig postbefordring. Dette gælder dog ikke Post Danmarks befordring af sådanne pakker.

Det danske pakkemarked er herudover præget af stærk konkurrence mellem en række forskellige aktører, herunder den befordringspligtige postvirksomhed,



Post Danmark. Det samme gælder den grænseoverskridende pakkepostbefordring.

Side 5/15

Den anførte bestemmelse i postlovens § 2, stk. 3, indebærer derfor, at store dele af det danske pakkepostmarked ikke er underlagt tilsyn fra Trafik- og Byggestyrelsens side, hvilket heller ikke har været intentionen fra lovgivers side. Styrelsen kan i medfør af § 24 i postloven alene udbede sig nødvendige økonomiske oplysninger og oplysninger om udførelsen af en pakkepostvirksomheds tilladelsespligtige postbefordring fra egentlige postvirksomheder, dvs. virksomheder, der har ansøgt styrelsen om tilladelse til at udføre postvirksomhed, jf. §§ 1-3 i bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder.

Virksomheder, der udelukkende befordrer ”kontraktpakker”, samt kurér- og ekspresleveringsvirksomheder skal ikke søge styrelsen om tilladelse til denne type aktiviteter og er dermed ikke underkastet tilsyn fra Trafik- og Byggestyrelsens side. Forordningsforslaget vil derfor dels fordrer et større tilsyn end under de nuværende regler, dels vil udvidelsen af oplysningsforpligtelsen til at gælde alle pakkevirksomheder medføre administrative byrder for virksomhederne.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil række ud over de beføjelser, som Trafik- og Byggestyrelsen har efter den gældende postlov, jf. § 24, hvorfor en vedtagelse af forslaget vil betyde en ændring af postloven.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget kan medføre, at de statslige (administrative) udgifter til at føre tilsyn med pakkeleveringsvirksomheder øges. Forslaget vurderes ikke at få yderligere statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at få samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget vurderes at få erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øgede administrative byrder for pakkeleveringsvirksomheder i forbindelse med indberetning af basisstatistikker til tilsynsmyndigheden. Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) vurderer, at forslaget medfører administrative konsekvenser under 4 mio. kr. årligt. Disse konsekvenser bliver derfor ikke kvantificeret yderligere. Vurderingen gælder de registrerede virksomheder, som har tilladelse fra Trafik- og Byggestyrelsen



Forslaget vurderes ikke at have andre væsentlige konsekvenser, herunder i forhold til beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget blev sendt i høring den 31. maj 2016 i EU Specialudvalget for Transport og Bygning samt til følgende organisationer/virksomheder: Danske Fragtmænd, Danske Speditører, FDIH (Foreningen for Distance- og Internet-handel), GLS Denmark. Høringsfristen var den 8. juni 2016.

Der er modtaget høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk, Dansk Industri (DI), Post Danmark A/S og Dansk Erhverv. Følgende har meddelt, at de ikke har bemærkninger til høringen: Grønlands Selvstyre og Erhvervsflyvningens Sammenslutning.

Forbrugerrådet Tænk

Forbrugerrådet Tænk har meddelt, at man har følgende umiddelbare bemærkninger:

Forbrugerrådet Tænk finder, at forordningen er et nyttigt instrument i arbejdet for at opnå den nødvendige gennemsigtighed omkring priser og omkostninger ved pakkeleveringstjenester.

Forbrugerrådet Tænk tvivler dog på, om forslaget reelt vil have den gennemslagskraft på priserne, der søges opnået. Denne effekt vil således afhænge af effektiviteten hos de enkelte landes myndigheder og af virksomhedernes vilje til at ændre praksis. En mere håndfast tilgang ville formentlig have givet et bedre resultat. Det er derfor vigtigt løbende at følge op på den effekt forordningen har på priserne, som forbrugerne betaler.

Dansk Industri (DI)

DI har følgende bemærkninger:

DI er grundlæggende positivt indstillet over for forslagens formål om at fremme e-handel på tværs af grænser i Europa.

DI finder det dog væsentligt, at forslaget ikke medfører øgede administrative byrder for erhvervslivet og distributører på et pakkemarked, som allerede er stærkt konkurrenceudsat. Dette gør sig bl.a. gældende i forhold til forslagens artikel 3 om oplysningspligt, som vil pålægge virksomheder og nationale myndigheder betydelige øgede omkostninger. Dette synes ydermere ikke at være proportionalt i forhold til den relativt begrænsede del af pakkemarkedet, standardforsendelser uden mængderabat, som sendes af private forbrugere og mindre virksomheder, der er omfattet af forslaget.



Samtidig er den foreslåede priskontrol og netværksadgang efter DI's opfattelse unødvendigt i et liberaliseret postmarked i Europa, som allerede i dag kontrolleres effektivt gennem konkurrencelovgivningen.

DI har endelig noteret sig, at transport- og logistikområdet samt levering af pakker på baggrund af individuelt, kommercielt forhandlede priser ikke er omfattet af forordningen. Dette er vigtigt at fastholde under forhandlingerne af forslaget, og foreslås derfor indskrevet som betragtning i forordningen.

Post Danmark A/S

Post Danmark har gennemgået forslaget til ny forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester og har følgende overordnede bemærkninger: Post Danmark støtter som udgangspunkt de initiativer, som Kommissionen har taget for at udvikle e-commerce markedet i Europa. Men det er virksomhedens opfattelse, at der allerede er tale om et stærkt konkurrencepræget marked med en stigende konkurrence, hvor en regulering på nuværende tidspunkt kan komme til at virke konkurrencebegrænsende og hindrende for en blomstrende udvikling af e-commerce markedet, som Post Danmark som distributør meget gerne ser understøttet.

Post Danmark finder, at en stærk regulatorisk intervention på eksempelvis prisområdet vil være begrænsende i forhold til udviklingen af dette marked. Det at opbygge den nødvendige kapacitet, forbedre de operationelle processer og implementere innovative løsninger kræver mange ressourcer og store investeringer. Yderligere regulering vil medføre betydelige øgede omkostninger og vil i betydeligt omfang svække de postale operatørers muligheder for og interesse i at investere og udvikle dette område til fordel for kunderne og de mindre SME'ere.

Forslaget til forordning indebærer en markant forøgelse af de administrative byrder for befordringspligtige postvirksomheder og de nationale myndigheder. De betydelige administrative byrder, der er forbundet med forslaget, særligt bestemmelserne om prisoplysninger, priskontrol og netværksadgang, er efter Post Danmarks opfattelse ikke proportionale med, at forslaget hovedsageligt vedrører en meget begrænset del af pakkemarkedet, nemlig standardforsendelser uden mængderabat, der sendes af privatpersoner og små virksomheder. Endvidere virker dette forslag til forordning heller ikke i harmoni med Kommissionens intention fra 2015, som det fremgår af Strategien for det indre digitale marked, om at gøre det lettere for enkeltpersoner og små virksomheder at sende grænseoverskridende pakker.

Post Danmark peger på, at forsendelser fra mellemstore virksomheder – i modsætning til forslagens intention - typisk ikke vil være omfattet, da de normalt sendes som kontraktpakker. Forslaget rammer derfor primært C2X-pakkemarkedet, der i forvejen af de fleste aktører på pakkemarkedet anses for mindre lukrativt, og hvor Post Danmark har en meget begrænset indtjening. Det er efter Post Danmarks opfattelse særdeles uheldigt, at Post Danmark på-



lægges yderligere administrative omkostninger på dette kommercielt ikke særlig attraktive marked. I sidste ende kan Post Danmark blive nødsaget til at vælte sådanne omkostninger over på brugerne.

Formålet med forordningen kan efter Post Danmarks opfattelse nås med betydelig mindre indgribende og administrativt byrdefulde foranstaltninger. De forhold Post Danmark er underlagt under den almindelige konkurrencelovgivning og i det nuværende postdirektiv er efter virksomhedens opfattelse fuldt ud tilstrækkelige.

Forslaget indebærer en de facto priskontrol på en del af pakkemarkedet, hvilket efter Post Danmarks opfattelse er et tilbageskridt for et liberaliseret postmarked. Såfremt det anses for tvingende nødvendigt at indføre bestemmelser om priskontrol, hvilket Post Danmark ikke er enig i, bør disse som minimum gælde ens for alle virksomheder som agerer på pakkemarkedet og opfylder definitionerne i henhold til dette forordningsudkast for, så der sikres lige konkurrencevilkår for alle på markedet, og ikke kun pålægges den befordringspligtige virksomhed.

Ifølge forslaget vil befordringspligtige postvirksomheder skulle give andre aktører adgang til sit netværk for grænseoverskridende forsendelser. Efter Post Danmarks opfattelse findes der ikke adgangsbarrierer på pakkemarkedet, der retfærdiggør det betydelige indgreb i en virksomheds handlefrihed, der er forbundet med, at virksomheden skal påtvinges at give andre adgang til sit netværk.

Udover disse generelle bemærkninger har Post Danmark følgende konkrete bemærkninger til de enkelte bestemmelser i forslaget:

2. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Ad artikel 2: Definitioner

Det fremgår af bestemmelsen, at definitionerne i art. 2 skal fortolkes i overensstemmelse med postdirektivet. Ifølge definitionen i forslaget til artikel 2, litra a, omfatter pakkeleveringstjenester alle postforsendelser, bortset fra brevforsendelser, op til 31,5 kg. Sammenholdes denne definition med definitionerne af henholdsvis "postforsendelse" og "brevforsendelse" i postdirektivet, jf. postdirektivets art. 2, nr. 6 og 7, fører det til, at kataloger, aviser og tidsskrifter må anses for pakkeleveringstjenester, da de i henhold til postdirektivet er "postforsendelser", men ikke "brevforsendelser". Post Danmark formoder, at dette ikke har været tilsigtet.

I den danske sprogversion er "shall not" oversat til "bør ikke" i art. 2, litra a, hvilket efter Post Danmarks opfattelse ikke er korrekt. Det bør i stedet eksempelvis anføres, at "transport alene anses ikke for at være en pakkeleveringstje-



neste”.

Side 9/15

Ad artikel 3: Oplysningspligt

Den foreslåede bestemmelse indebærer en forøgelse af de oplysninger, der skal indberettes af postvirksomheder i forhold til i dag, og dermed en vis forøget administrativ byrde, men det er oplysninger, som vi som virksomhed kan tilvejebringe. Indberetningspligten omfatter endvidere i modsætning til i dag kommercielt følsomme oplysninger om segmentopdelte omsætnings- og mængdetal. Det fremgår ikke eksplicit af artikel 3, at disse følsomme data skal behandles fortroligt, hvilket efter Post Danmarks opfattelse bør præciseres i bestemmelsen. I den forbindelse henleder Post Danmark opmærksomheden på, at offentliggørelse af procentandele eller indeksering også kan være kompromitterende for de enkelte virksomheder, hvis der er få indberetningspligtige virksomheder og/eller relevante forsendelser fra disse (fx er kun pakkeprodukter med omdeling omfattet af bestemmelsen).

Postvirksomheder har ofte forskellige forretningsbetingelser for de enkelte posttjenester. Det kan efter Post Danmarks opfattelse derfor med fordel præciseres i stk. 1, litra c, at det er de almindelige forretningsbetingelser for grænseoverskridende pakkeleveringstjenester, der skal indsendes til den nationale forvaltningsmyndighed.

I forslaget til stk. 2 bør ”i første afsnit” efter Post Danmarks opfattelse erstattes med ”i stk. 1”, så der ikke er tvivl om, hvilke ændringer som virksomhederne skal indberette. Alternativt skal nummereringen af bestemmelserne ændres. Ifølge forslaget til stk. 6 gælder der en minimumsgrænse på 50 beskæftigede for at en virksomhed er indberetningspligtig, for så vidt angår oplysninger i stk. 1 og 2, men ikke oplysninger i stk. 3. Post Danmark formoder, at det beror på en fejl, at undtagelsen ikke også omfatter stk. 3-oplysninger, jf. også det ovenfor anførte om ”i første afsnit”. Der bør efter Post Danmarks opfattelse ikke være fortolkningstvivel om et så vigtigt forhold.

En lang række ikke-befordringspligtige postvirksomheder gør - i modsætning til Post Danmark - i vid udstrækning brug af ”selvstændige vognmænd”, der på fast basis udfører sortering, transport og ikke mindst distributionsopgaver for postvirksomheden. Som følge heraf forventer Post Danmark, at en række større aktører vil være undtaget fra indberetningspligten, såfremt beskæftigelseskravet skal fortolkes som et sædvanligt ansættelsesretligt over- underordningsforhold. Post Danmark forventer derfor, at væsentlig omsætning og mængder i markedet ikke vil skulle indberettes til forvaltningsmyndighederne i de enkelte lande, som forslaget er formuleret nu. Det er ikke hensigtsmæssigt. Efter Post Danmarks opfattelse bør minimumsgrænsen på 50 beskæftigede præciseres, så grænsen tillige omfatter selvstændige vognmænd, der er knyttet til postvirksomheden.



Forslaget medfører en forøget administrativ byrde for såvel de befordringspligtige postvirksomheder som de nationale forvaltningsmyndigheder. Post Danmark vil være i stand til at tilvejebringe disse oplysninger.

Terminalafgifter er fortrolige oplysninger, som skal indsamles og rundsendes til øvrige landes forvaltningsmyndigheder i Europa, men det centrale spørgsmål er, hvad Kommissionen vil anvende disse oplysninger til. Der er tale om oplysninger vedrørende kommercielle aftaler, som af konkurrencehensyn ikke må videreformidles. Endvidere er der i forordningen ingen direkte henvisninger til, at denne fortrolighed er sikret.

Post Danmark står uforstående overfor, at det alene er de befordringspligtige postvirksomheder, der skal indberette offentlige takstoversigter og fortrolige terminaltakster. Hvis der skal opnås gennemsigtighed på markedet, bør kravet gælde for alle postvirksomheder. Ens krav vil samtidig sikre lige konkurrencevilkår for alle på markedet.

Post Danmark tager for givet, at der kun er tale om oplysninger om terminalafgifter vedrørende de 15 produkter som er anført i bilaget.

Det er Post Danmarks vurdering, at kun en meget lille andel af de grænseoverskridende pakker vil blive sendt på vilkår, der vil blive omfattet af de indberetningspligtige takstoversigter. Det er Post Danmarks vurdering, at det er et meget stort administrativt apparat, der skal sættes op for at varetage denne opgave i forhold til den lille andel af pakkemarkedet dette omhandler, hvorfor forslaget efter Post Danmarks opfattelse ikke rammer formålet med reguleringen.

Post Danmark bemærker endvidere, at det til trods for produktdefinitionerne i bilaget til forordningen uundgåeligt vil være meget vanskeligt at sammenligne priser på tværs af landene. Det vil sandsynligvis være muligt at opstille sammenligninger for visse lande og visse vægtgrænser, som ikke matcher eksempelvis prisniveauet for en pakke den modsatte vej, mens det modsatte kan være gældende for andre lande og vægtgrupper. Eksempelvis har landene ikke samme vægtintervaller og samme tillægsydelse tilknyttet de enkelte produkter, hvorfor en sammenligning meget sandsynligt bliver en sammenligning af ikke sammenlignelige størrelser.

Ifølge forslaget til stk. 3 skal befordringspligtige postvirksomheder fremsende oplysninger om terminaltakster for "postforsendelser fra andre medlemsstater", - vurderet ud fra ordlyden – vil det sige ankomende forsendelser. Denne forståelse harmonerer imidlertid ikke umiddelbart med bestemmelsen i stk. 4, hvorefter de nationale forvaltningsmyndigheder skal fremsende de indhentede terminaltakster til de nationale forvaltningsmyndigheder i oprindelseslandene. Det bør derfor efter Post Danmarks opfattelse præciseres i forslaget, om be-



stemmelsen tillige omfatter terminaltakster for afgående forsendelser, så der ikke opstår fortolkningstvivil herom.

Side 11/15

Ad artikel 5: Vurdering af taksternes overkommelighed

Bestemmelsen i artikel 5 indebærer en pligt for de nationale forvaltningsmyndigheder til at foretage priskontrol af grænseoverskridende takster én gang årligt. Priskontrollen omfatter samtlige 15 forsendelsestyper angivet i bilaget til forordningen og til og fra hvert enkelt EU-land. Forvaltningsmyndighedens prisvurdering skal endvidere sendes til Kommissionen, konkurrencemyndighederne og samtlige medlemslande, herunder i en ikke-fortrolig udgave. Som nævnt ovenfor vil det være en kompleks opgave at foretage de pågældende prisvurderinger, da der er forskelle på de enkelte standarder og pris- og produktkategorier i de enkelte lande. Der vil således være betydelige administrative omkostninger forbundet med denne byrde, både for den befordringspligtige postvirksomhed og for den nationale forvaltningsmyndighed.

Efter Post Danmarks opfattelse står disse betragtelige administrative byrder ikke mål med reguleringen, ligesom priskontrol ikke harmonerer med et liberaliseret marked.

I overensstemmelse med postdirektivet udarbejder Post Danmark, i lighed med andre befordringspligtige postvirksomheder, et produktøkonomiregnskab, der viser produktøkonomien for de enkelte tjenester, der er omfattet af befordringspligten.

Såfremt Post Danmark havde urimelige høje priser på forsendelser til og fra udlandet, ville dette således uden videre kunne aflæses af produktøkonomiregnskabet. Det er derfor efter Post Danmarks opfattelse helt unødvendigt at gennemføre omfattende prisvurderinger, som forslaget lægger op til.

Hvis det må anses for tvingende nødvendigt at indføre bestemmelser om priskontrol, hvilket Post Danmark ikke er enig i, bør bestemmelserne som minimum gælde ens for alle postvirksomheder på markedet, så der sikres lige konkurrencevilkår for alle aktører.

Post Danmark bemærker derudover, at der ved vurderingen af priserne bør tages højde for, at der i Danmark de senere år har været en kundedrevet udvikling på forbrugermarkedet gående på et ønske om mere ensartede priser. Det har betydet, at vægtkategorier, priskalkulationsmetoder, tillæg og zoner er reduceret, så det er blevet lettere at overskue for forbrugere og mindre erhvervsdrivende.

Endeligt bemærker Post Danmark, at nogle af tidsfristerne i forslaget ikke synes at harmonere med hinanden. Ifølge forslaget til artikel 5, stk. 1, skal for-



valtningsmyndigheden foretage prisvurderingen inden for 3 måneder efter modtagelse af oplysninger om priser fra den beforderingspligtige virksomhed. Priser skal indsendes senest den 31. januar, hvilket betyder, at forvaltningsmyndigheden derfor senest skal træffe afgørelse den 30. april. Går afgørelsen den beforderingspligtige postvirksomhed imod, har postvirksomheden 15 arbejdsdage til at komme med yderligere oplysninger og/eller begrundelser. Herefter træffer forvaltningsmyndigheden endelig afgørelse. Henset hertil vil det ikke i alle tilfælde være muligt at overholde fristen i stk. 5 for offentliggørelse inden den 30. april. Det vil endvidere ikke være muligt at fremlægge oplysningerne den 31. januar som angivet i stk. 4, medmindre der menes det efterfølgende kalenderår.

Ad artikel 6: Gennemsigtig og ikke-diskriminerende grænseoverskridende adgang

Den så godt som ubetingede adgang til multilateralt aftalte terminaltakster og infrastruktur til tredjepartsoperatører, som forslaget beskriver, åbner op for cherry-picking for konkurrerende operatører. Det er Post Danmarks opfattelse, at der ikke via dette forslag til regulering skal åbnes op for såkaldt down stream acces. Er dette tilfældet, er der så fald tale om en helt grundlæggende ændring af de vilkår, der hidtil har været gældende i forhold til pakkemarkedet.

Det bør således klart fremgå af forordningen, at der ikke kan anmodes om adgang til enkelte netværkselementer, f.eks. distribution, men at der alene kan opnås adgang til den samlede ydelse fra udvekslingskontoret og frem til modtageren. Hvis der er adgang til enkelte elementer, vil dette ligeledes muliggøre cherry-picking på den beforderingspligtige virksomheds bekostning. Endelig skal det sikres, at prisen for adgang til enhver tid giver den beforderingspligtige postvirksomhed fuld omkostningsdækning samt en rimelig avance.

Post Danmark skal endvidere bemærke, at pligten til at offentliggøre priser på standardtilbuddet i de enkelte medlemslande medfører stor risiko for, at det er muligt for uvedkommende at regne sig frem til de fortrolige terminaltakster. Endvidere vil dette lægge op til yderligere bureaukrati i forhold til at sikre en smidig og hurtig behandling af den voksende e-handel.

Derudover skal det bemærkes, at offentliggørelsen af et standardtilbud og hele fastlæggelsen af processen for opnåelse af enighed om grundlaget for det individuelle tilbud indebærer en risiko for en langvarig og besværlig proces på et område, hvor hurtighed og effektivitet er en nødvendighed. Dertil kommer at denne besværlige proces i sig selv vil indebære en betydelig risiko for, at der opstår en usikkerhed i forhold til prisfastsættelsen til den enkelte afsender, som kan føre til en den modsatte effekt af Kommissions ønske om at fremme e-handlen i Europas indre marked.



Med hensyn til implementeringstidspunkt er det Post Danmarks opfattelse, at denne forordning kræver så stor forberedelse og så mange ændringer i virksomhedens processer, at den tidligst kan implementeres fra 2019. Dette skal ligeledes ses i lyset af den udvikling af e-commerce markedet, som allerede er i gang og de initiativer, som de nationale postoperatører er i færd med at implementere for at styrke gennemsigtigheden og effektiviteten på det voksende e-handelsmarked.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv har svaret på høringen som følger:

EU-Kommissionen offentliggjorde 25. maj 2016 en e-handelspakke indeholdende 5 initiativer, der alle har til formål at fjerne barrierer for grænseoverskridende e-handel og øvrige on-line aktiviteter. Initiativerne kommer oven på nogle tidligere fremsatte forslag med samme formål. De 5 nye initiativer er:

- Forslag til forordning om pakkelevering
- Forslag til forordning om geoblocking
- Forslag til revision af CPC-forordningen
- Vejledning om UCP-direktivet
- Meddelelse om online platforme

De tidligere fremsatte initiativer er forslag til kontraktregler for salg af fysiske varer og digitalt indhold og persondataforordningen. Senere i 2016 forventes endvidere et forslag om "one-stop-shop" for momsbetaling ved grænseoverskridende handel med varer.

Forslaget om pakkelevering skal således ses i sammenhæng med de yderligere initiativer på området og har yderligere perspektiver idet pakkelevering naturligvis ikke kun omfatter e-handelsområdet.

Billig, effektiv og troværdig pakkelevering er helt afgørende blandt andet for succesfuld e-handel, også over grænserne. I det lys finder Dansk Erhverv det positivt, at Kommissionen vil styrke konkurrencen ved at skabe større gennemsigtighed om priserne for pakkelevering over grænserne.

Der har tidligere været forslag fremme om prisregulering på området. Dansk Erhverv skal i den forbindelse gentage, at vi ikke støtte(r) politisk regulering af priserne, hverken på dette eller på andre områder. Politisk regulering af priser er ikke hensigtsmæssig i en markedsøkonomi. Prisdannelsen skal overlades til markedet og politikerne sikrer bedst billige priser ved at sørge for at konkurrencen fungerer.

Private pakkedistributører har allerede velfungerende pakkenetværk over grænserne i EU, med gode forbrugermuligheder for eksempel med anvendelse af track-and-trace og fleksibel levering. Dansk Erhverv er glad for, at der ikke ændres ved det med dette forslag. Organisationen støtter således også generelt



de fravalg, der angives i udkastet og som derfor ikke bliver en del af den kommende regulering.

Forslaget indeholder i udkast til artikel 3 bestemmelser om diverse oplysningsforpligtelser primært for virksomheder på 50 ansatte og derover samt virksomheder, der er etableret i mere end én medlemsstat. Dansk Erhverv er som udgangspunkt skeptiske i forhold til de administrative forpligtelser, dette vil pålægge de private aktører på området.

Dansk Erhverv opfordrer derfor til, at branchen inddrages i at fastlægge præcist hvilke data, der kan indsamles nationalt under hensyntagen til deres individuelle produktionsforhold, registreringsmuligheder og fortrolighed.

For så vidt angår forslagene om regulering af de befordringspligtige virksomheder, skal Dansk Erhverv blot generelt bemærke, at man finder, at den bedste metode til at fjerne de til tider og på visse steder monopollignende tilstande i europæisk pakkelevering er at styrke konkurrencen og gennemsigtigheden på området.

Der henvises endvidere til Dansk Erhvervs høringssvar af d.d. til specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål vedrørende Kommissionens meddelelse om e-handel med videre. Svaret vedlægges som bilag da det er relevant også for denne høring.

I den forbindelse bemærkes yderligere til orientering, at Dansk Erhverv ligeledes støtter Kommissionens forslag om at fjerne bagatelgrænsen for småpakker fra 3. lande. Den nuværende bagatelgrænse for småpakker fra 3. lande skaber konkurrenceforvridning for netbutikker i EU-lande til fordel for netbutikker uden for EU. Ifølge Kommissionen gik EU-landene tilsammen glip af over € 500 mio. i 2013 i moms på varer, der blev e-handlet i lande uden for EU, men som lå under moms bagatelgrænsen (EU-Kommissionen, maj 2015, 'Assessment of the application and impact of the VAT exemption for importation of small consignments').

Dansk Erhverv er åben over for en fælles bagatelgrænse for at hjælpe små virksomheder, hvis den er på niveau med den eksisterende danske bagatelgrænse, hvor virksomheder i Danmark først skal momsregistreres, når de sælger for ca. €7.000.

Som det blandt andet fremgår af ovenstående er det samlede område af relevans for pakkelevering, e-handel, moms, osv. relativt komplekst og i kraftig udvikling. Henset hertil, samt henset til den korte høringsfrist forbeholder Dansk Erhverv sig muligheden for at vende tilbage med yderligere bemærkninger på et senere tidspunkt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere medlemsstater har tilkendegivet principiel støtte til forordningens formål om at øge konkurrencen og sænke priserne i forhold til grænseoverskridende



pakkelevering.

Side 15/15

Dog har flere medlemsstater ligeledes udtrykt tvivl om, hvorvidt det er realistisk at opnå mere konkurrence og lavere priser gennem tiltag som transparens og øget tilsyn. Herudover har flere medlemsstater også sat spørgsmål ved konceptet om "affordability" i prissætningen, samt om, hvorvidt kun befordringspligtige pakkedistributører skal være omfattet af alle bestemmelser.

Endelig har flere medlemsstater tilkendegivet, at de ikke efterspørger prisregulering og har peget på risikoen for, at reguleringen bliver unødigt bureaukratisk med efterfølgende administrative byrder.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen mener, at det digitale indre marked bør kendetegnes ved åbenhed overfor digital innovation og konkurrence, hvorved der bør være fokus på at sikre lave adgangsbarrierer for nye digitale virksomheder samt på at undgå protektionistiske tiltag. Regeringen støtter intentionerne om at sikre en bedre integration af det digitale indre marked ved at fjerne de barrierer, der forhindrer forbrugerne i at købe på tværs af grænser, og virksomhederne i at sælge på tværs af grænser.

Regeringen hilser den del af nærværende forslag, som vedrører indsamling af oplysninger om pakkeleveringsvirksomhederne og deres aktiviteter, f.eks. de tjenester de tilbyder og deres salgsbetingelser, velkommen. Herved kan forbrugere og små virksomheder orientere sig herom. Det vil være hensigtsmæssig forbrugeroplysning.

Derimod giver det efter regeringens opfattelse ikke mening i et konkurrencepræget og liberaliseret marked med mange udbydere af pakketjenester og med mange forskellige kunder, som efterspørger disse ydelser, at skærpe tilsynet med de befordringspligtige postvirksomheders priser. I et sådant marked vil prisen i sidste ende være udtryk for en balance mellem udbud og efterspørgsel. Kravet om skærpet tilsyn med prissætning virker på den baggrund som en anakronisme, der påfører unødvendige byrder.

Regeringen er endvidere af den opfattelse, at en ny regulering af den befordringspligtige virksomheds priser skaber en uklarhed i forhold til den danske situation. Der kan således opstå den situation om nogle få år, at der ikke længe udpeges en befordringspligtig virksomhed, idet befordringspligten til den tid må forudsættes håndteret af markedet - således som det i øvrigt er forudsat i postdirektivet som en mulighed.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.