

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek”**

[COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 21.6.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	212/0/8

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Z różnych badań zleconych przez Komisję wynika, że stawki za dostarczanie paczek za granicę, zwłaszcza dla klientów indywidualnych i MŚP, są czasem niemal pięć razy wyższe niż stawki za przesyłki krajowe i że różnic tych nie można wytłumaczyć kosztami pracy ani innymi kosztami w kraju przeznaczenia. W związku z tym konsumenci i detaliści handlu elektronicznego nie mogą w pełni korzystać z możliwości oferowanych przez jednolity rynek.

1.2. EKES uznaje, że niezbędne stało się nowe działanie Komisji, aby wszyscy detaliści w handlu elektronicznym i konsumenci, zwłaszcza osoby prywatne oraz MŚP na obszarach oddalonych, mogli wreszcie korzystać z transgranicznych usług doręczania paczek, które byłyby dostępne, wysokiej jakości i przystępne cenowo.

1.3. Komisja pragnie zająć się problemem zawyżonych stawek za pomocą omawianego w niniejszej opinii rozporządzenia, które jednak ma zastosowanie wyłącznie do operatorów świadczących usługę powszechną, którzy świadczą usługi doręczania paczek.

1.4. Komitet obawia się, że środki przewidziane w tym rozporządzeniu, mianowicie wprowadzenie przejrzystych taryf i opłat końcowych, publikowanie oferty ramowej i przeprowadzenie oceny przystępności stawek opłat, mimo iż są bez wątplenia konieczne, bez dodatkowych środków raczej nie wystarczą do zachęcenia dostawców usług transgranicznego doręczania paczek do stosowania rozsądnych cen.

1.5. EKES ubolewa, że Komisja przesuwa ewentualne wprowadzenie bardziej restrykcyjnych środków na koniec 2018 r., oczekując, że sytuacja się poprawi do tego czasu. Komisja nie przedstawiła jednak żadnej informacji na temat swoich przyszłych zamiarów, jeśli nie nastąpi oczekiwana poprawa.

1.6. EKES apeluje do Komisji by, podobnie jak postąpiła w przypadku cen roamingu w telefonii komórkowej, przynajmniej wystosowała ostatni przynaglający apel do wszystkich dostawców transgranicznych usług doręczania paczek o obniżenie stawek, oraz by już teraz zapowiedziała, że jeżeli to nie nastąpi, wprowadzi regulację i pułapy stawek.

1.7. Jeśli chodzi o ocenę przystępności cen, EKES od lat domaga się wyjaśnienia pojęcia przystępności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wprowadzenia środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do opracowania wskaźników pozwalających określić tę przystępność. Uważa zatem, że przepisy niniejszego rozporządzenia stanowią pierwszy krok we właściwym kierunku, przy założeniu, że po przeprowadzeniu takiej oceny należy, w stosownych przypadkach, przyjąć odpowiednie środki.

## 2. Usługi dostawy w ramach handlu elektronicznego

2.1. Fizyczne dostawy towarów zamawianych w internecie są jednym z najważniejszych elementów rozwoju handlu elektronicznego. W Unii Europejskiej handel elektroniczny rozwija się o wiele wolniej w skali międzynarodowej, niż w skali krajowej. W 2014 r., w różnym stopniu w zależności od państwa członkowskiego, tylko 15 % konsumentów zrobiło zakupy przez internet w innym państwie UE, mimo że z takiej formy zakupów w swoim kraju skorzystało 44 % obywateli.

2.2. Do czynników wpływających na decyzję konsumenta o złożeniu zamówienia przez internet należą m.in. stawki, jakość i procedury dotyczące fizycznej dostawy towarów zamawianych *on-line* oraz warunki ewentualnego zwrotu towarów. Zadowolenie kupujących *on-line* zależy więc częściowo od doświadczeń związanych z dostawą. Dostęp do przystępnych cenowo i wydajnych rozwiązań w zakresie dostawy ma szczególne znaczenie dla MŚP, mikroprzedsiębiorstw i konsumentów prywatnych na obszarach oddalonych lub peryferyjnych.

2.3. Usługa doręczania paczek do 31,5 kg dynamicznie się rozwija w wielu państwach członkowskich. Wielu operatorów wprowadziło rozwiązania, które mogą lepiej odpowiadać oczekiwaniom klientów, zwłaszcza dzięki szeregowi dodatkowych usług, takich jak: przesyłka standardowa lub odroczone, ekspresowa lub dostawa tego samego dnia, śledzenie przesyłek, potwierdzenie dostawy, wybór miejsca dostawy, punkty odbioru paczek, paczkomat, przesyłka polecona, deklarowana wartość itp. Przesyłki pocztowe o wadze do 2 kilogramów, które stanowią szacunkowo 80 % przesyłek generowanych przez handel elektroniczny, są tymczasem często traktowane jako „mała paczka” i wchodzi w system doręczania przesyłek listowych.

2.4. Dostawy paczek do 10 kg, który to limit może zostać podniesiony do 20 kg, objęte są obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, zgodnie z którą państwa członkowskie muszą zagwarantować, że we wszystkich punktach ich terytorium dostępne są dla wszystkich użytkowników po przystępnych cenach podstawowe usługi krajowe i transgraniczne.

2.5. Rynek handlu elektronicznego jest bardzo zróżnicowany. Często jest zdominowany przez kilka dużych sklepów internetowych, które codziennie wysyłają wiele paczek i które w związku z tym są bardzo dobrze przygotowane do negocjacji ceny i warunków wysyłki z operatorami usług doręczania paczek, na których wywiera się nacisk, by zgodzali się na „wynegocjowane” niezwykle korzystne taryfy i szczególne warunki dostawy. Te sklepy internetowe często pokrywają koszty dostawy paczek, nawet za granicę. Na tym „negocjowanym” rynku zarówno krajowym, jak i międzynarodowym, może konkurować jedynie kilku dużych dystrybutorów paczek, zwłaszcza że w tym ostatnim sektorze należy ponadto posiadać dostęp do sieci dystrybucji międzynarodowej.

2.6. Jednakże takich możliwości nie ma obecnie ani dla niewielkich lub sporadycznych zakupów transgranicznych przez internet, ani dla indywidualnych nadawców, w tym wielu MŚP. Nadawcy nie korzystają z usług dostawy za negocjowane stawki, a dostęp do międzynarodowej sieci dystrybucji mają jedynie za wysokie ceny, co ostatecznie powoduje, że konsument końcowy często musi płacić zawyżone ceny za dostawę. W takich wypadkach stawki za dostawy zagraniczne mogą być od trzech do pięciu razy wyższe niż równoważne ceny krajowe<sup>(1)</sup>, a różnic tych nie można wytłumaczyć kosztami pracy oraz innymi kosztami w kraju przeznaczenia. Przykłady zawyżonych cen i znacznych rozbieżności w relacjach dwustronnych między poszczególnymi państwami członkowskimi są dokumentowane w ocenie skutków Komisji (SWD(2016) 166 final).

2.7. Komisja zajmuje się tym problemem w ostatnich latach i opracowała różne komunikaty na ten temat:

- Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online, COM(2011) 942 final,
- Zielona księga „Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE”, COM(2012) 698 final,

<sup>(1)</sup> „E-commerce and delivery” Copenhagen Economics; zielona księga „Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE” (COM(2012) 698 final).

- Plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek. Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego, COM(2013) 886 final,
- Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, COM(2015) 192 final.

2.8. Zamierzała stworzyć rozwiązania, które mogłyby lepiej odpowiadać oczekiwaniom konsumentów.

2.9. Jako że działania te tylko częściowo zakończyły się powodzeniem, Komisja była zmuszona wydać omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie, opatrzone dokumentem towarzyszącym (SWD(2016) 167 final), załącznikiem (COM(2016) 285 final) i obszerną oceną skutków liczącą 289 stron (SWD(2016) 166 final).

### 3. Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

3.1. Poprawa usług doręczania paczek za granicę stanowi jedno z działań przewidzianych w strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, mającej na celu promowanie dostępu konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług cyfrowych w całej Unii.

3.2. Proponowane działania dotyczą:

- poprawy funkcjonowania rynków, z jednej strony, przez zwiększenie skuteczności i uspołnienie funkcjonowania nadzoru regulacyjnego nad rynkiem paczek, a z drugiej strony, przez stymulowanie konkurencji w dziedzinie transgranicznych usług doręczania paczek,
- zwiększenia przejrzystości cen i opłat końcowych w celu zmniejszenia nieuzasadnionych różnic cen oraz obniżenia opłat ponoszonych przez osoby fizyczne i małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza na obszarach oddalonych,
- oceny przez krajowe organy regulacyjne przystępności stawek opłat za transgraniczne usługi doręczania paczek,
- przejrzystego i niedyskryminacyjnego dostępu do usług i infrastruktury niezbędnych do świadczenia transgranicznych usług doręczania paczek.

### 4. Uwagi ogólne

4.1. Jako że różne inicjatywy Komisji, m.in. zielona księga z 2012 r. *Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE i plan działania z 2013 r. na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek. Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego* <sup>(2)</sup> odniosły tylko bardzo ograniczony sukces w odniesieniu do taryf transgranicznych, niezbędne stało się nowe działanie Komisji, aby wszyscy detaliści w handlu elektronicznym i konsumenci, zwłaszcza osoby prywatne oraz MŚP na obszarach oddalonych, mogli wreszcie korzystać z transgranicznych usług doręczania paczek, które byłyby dostępne, wysokiej jakości i przystępne cenowo.

4.2. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Uniwersytet Saint-Louis w Brukseli, publiczne ceny dostawców za dostawy paczek płacone przez osoby prywatne i małe przedsiębiorstwa były około pięć razy wyższe niż ceny za przesyłki krajowe, podczas gdy z badania Copenhagen Economics wynika, że ceny innych operatorów są od trzech do pięciu razy wyższe niż ceny dostaw krajowych, przy czym różnic tych nie da się uzasadnić kosztami pracy ani innymi kosztami w kraju przeznaczenia.

4.3. EKES stwierdza zatem, że opłaty pobierane od osób fizycznych i małych przedsiębiorstw są zawyżone, niezależnie od rodzaju usługi dostarczania paczek. Komisja zamierza zająć się tym problemem, powierzając krajowym organom regulacyjnym ocenę przystępności cen dostaw transgranicznych.

4.4. EKES zgadza się, że aby nie tracić czasu, Komisja powinna posłużyć się rozporządzeniem. Obawia się jednak, że środki przewidziane w tym rozporządzeniu są mało skuteczne. Ograniczają się do wyrażenia woli wprowadzenia przejrzystych taryf i opłat końcowych, opublikowania oferty ramowej i przeprowadzenia oceny przystępności stawek opłat. O ile nie można w żaden sposób podważyć potrzeby takich działań, to bez dodatkowych środków raczej nie będą w stanie zachęcić do świadczenia usług dostawy w rozsądnych cenach.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 51.

4.5. EKES ubolewa, że Komisja przesuwa ewentualne wprowadzenie bardziej restrykcyjnych środków na koniec 2018 r., w oczekiwaniu na sprawozdanie oceniające stosowanie omawianego rozporządzenia. W sprawozdaniu tym Komisja zamierza ocenić, czy wzrosła przystępność cenowa transgranicznych usług doręczania paczek, i czy dostawcy usług powszechnych, którzy świadczą usługi doręczania paczek, udzielają hurtowego dostępu transgranicznego w sposób przejrzysty i niedyskryminujący. Komisja nie przedstawiła jednak żadnej informacji na temat swoich przyszłych zamiarów, jeśli nie nastąpi owa poprawa przystępności i dostępu na zasadach niedyskryminacji.

4.6. EKES wolałby, by Komisja, podobnie jak postąpiła w przypadku cen roamingu w telefonii komórkowej, przynajmniej wystosowała ostatni przynaglający apel do wszystkich dostawców transgranicznych usług doręczania paczek o obniżenie cen, oraz by już teraz zapowiedziała, że jeżeli to nie nastąpi, wprowadzi regulację i pułapy cen.

4.7. Ponadto propozycje w rozporządzeniu dotyczące przejrzystości taryf i opłat końcowych, publikowania oferty ramowej, oceny przystępności cen i przejrzystego i niedyskryminującego dostępu transgranicznego mają zastosowanie wyłącznie do operatorów świadczących usługę powszechną, którzy świadczą usługi doręczania paczek.

4.8. Tymczasem w całkowitym rynku doręczania paczek, udział operatorów świadczących usługę powszechną waha się od 10 % (Bułgaria, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy) do 25 % (Republika Czeska, Dania, Francja, Estonia), a tylko niewielka część (5–10 %) tych paczek objęta jest obowiązkami z tytułu świadczenia usługi powszechnej. Wynika stąd, że omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie dotyczy jedynie niewielkiej części rynku, która jest jednak niezbędna dla konsumentów i MSP na obszarach oddalonych, którzy nie posiadają innych alternatyw.

4.9. Jeśli chodzi o ocenę przystępności cen, EKES od lat domaga się wyjaśnienia pojęcia przystępności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wprowadzenia środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do opracowania wskaźników pozwalających określić tę przystępność<sup>(3)</sup>. Uważa zatem, że przepisy niniejszego rozporządzenia stanowią pierwszy krok we właściwym kierunku, przy założeniu, że po przeprowadzeniu takiej oceny należy, w stosownych przypadkach, przyjąć odpowiednie środki.

4.10. Jednakże ocena przewidziana przez omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie ograniczy się tylko do cen pewnych kategorii przesyłek wymienionych w publicznym wykazie cen transgranicznych przewidzianym w załączniku do rozporządzenia, a mianowicie do paczek o wadze 0,5 kg, 1 kg, 2 kg lub 5 kg (z usługą śledzenia przesyłek lub bez). EKES uważa, że ocena ta powinna zostać rozciągnięta na paczki o wadze 10, 15 lub 20 kg, również z myślą o ewentualnej przyszłej regulacji stawek za transgraniczne doręczanie paczek.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 24.