



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2012 r.  
COM(2012) 698 final

## **ZIELONA KSIĘGA**

### **Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

## 1. Wprowadzenie

Handel elektroniczny powszechnie uznaje się za kluczowy czynnik przyczyniający się do wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia poziomu zatrudnienia w całej Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W komunikacie Komisji w sprawie handlu elektronicznego i usług online<sup>2</sup> dostawę towarów zamówionych w internecie uznano za jeden z pięciu najważniejszych priorytetów, których realizacja pozwoli pobudzić rozwój handlu elektronicznego do 2015 r.; znaczenie tej kwestii zostało również potwierdzone przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski<sup>3</sup>. Dostawa towarów zamówionych w internecie ma decydujące znaczenie, ponieważ istotnie przyczynia się do usprawnienia handlu elektronicznego oraz stanowi fundament zaufania między sprzedającymi i kupującymi<sup>4</sup>.

Handlowe oraz – szerzej – gospodarcze stosunki między detalistami internetowymi a konsumentami charakteryzuje szereg złożonych operacji logistycznych. Termin „dostawa” w znaczeniu, w jakim używany jest w niniejszym dokumencie, dotyczy wysyłki fizycznych towarów zamówionych w internecie aż do miejsca ich ostatecznego doręczenia, kiedy to trafiają do rąk klienta końcowego. W tym procesie istotną rolę odgrywa wiele podmiotów gospodarczych. W niniejszym dokumencie zwane one są „podmiotami realizującymi dostawy” i zalicza się do nich: przewoźników, operatorów pocztowych i dostawców przesyłek ekspresowych oraz innych dostawców usług logistycznych. Do celów niniejszej zielonej księgi paczka zdefiniowana jest możliwie jak najszerzej i obejmuje wszystkie przesyłki o wadze do 30 kg<sup>5</sup>.

Sposób zakupu towarów i ich dostawy w Europie podlega gwałtownym i fundamentalnym zmianom. Ponieważ unijni konsumenci coraz częściej szukają i korzystają z możliwości zakupu towarów w internecie, zwłaszcza za granicą, istnieje coraz większa potrzeba stworzenia systemu dostaw, który spełniałby ich oczekiwania i działał bez zakłóceń, przez co czyniłby ich codzienne życie łatwiejszym, a tym samym przyczyniał się do wzrostu zaufania do handlu elektronicznego oraz coraz częstszego korzystania z tego sposobu robienia

---

<sup>1</sup> Gospodarka internetowa wygenerowała około 21 % wzrostu PKB w okresie ostatnich pięciu lat. Przyczynia się również do powstania 2,6 miejsc pracy na każde zlikwidowane stanowisko i w pewnych okresach ma 25-proc. udział w tworzeniu zatrudnienia netto (COM (2011) 942 final).

<sup>2</sup> „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online”, COM(2011) 942 final.

<sup>3</sup> Rada UE, konkluzje w sprawie jednolitego rynku cyfrowego i zarządzania w ramach jednolitego rynku, 31 maja 2012 r.; rezolucja (P7\_TA82010)0320) z dnia 21 września 2010 r. w sprawie pełnego ukształtowania rynku wewnętrznego w handlu elektronicznym.

<sup>4</sup> 42 % przedsiębiorstw działających w internecie w Zjednoczonym Królestwie na pierwszym miejscu stawia poprawę jakości usług dostawy, wobec 18 % firm, które za najważniejszą kwestię uważają inwestycje w szybsze łącza szerokopasmowe.

<sup>5</sup> Krótko mówiąc, wszelkie małe artykuły i towary, które jest w stanie udźwignąć jedna osoba.

zakupów<sup>6</sup>. Skuteczność i atrakcyjność cenowa systemu dostaw stanowi również kluczowy czynnik zapewniający trwałość modeli biznesowych wielu MŚP, a zwłaszcza warunkujący ich zdolność do obsługi swoich klientów. Zważywszy, że MŚP są siłą napędową innowacji i wzrostu gospodarczego w Europie<sup>7</sup>, można oczekiwać, że poprawa ogólnego systemu dostaw towarów zamawianych w internecie w Europie przyniesie znaczne korzyści pod względem wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy<sup>8</sup>.

Z wielu badań i sprawozdań branżowych<sup>9</sup>, a także rozmów prowadzonych z różnymi zainteresowanymi stronami w trakcie przygotowań do publikacji niniejszej zielonej księgi wynika spójny obraz sytuacji. Potwierdzają one również trafność analizy usług dostawy zaprezentowanej w komunikacie w sprawie handlu elektronicznego i usług online.

Dostawy transgraniczne za barierę uznaje 57 % detalistów<sup>10</sup>, natomiast 46,7 % konsumentów twierdzi, że dostawa przy transakcjach transgranicznych stanowi dla nich powód do obaw. Obawy związane z dostawą oraz możliwością zwrotu produktów stanowią dwa najważniejsze problemy, o których wspominają konsumenci w kontekście zakupów w internecie<sup>11</sup>. Wśród dziesięciu największych problemów wymienia się również nieudaną dostawę, uszkodzone lub zagubione przesyłki oraz wysokie koszty dostawy: wszystko to przyczynia się do niskiego poziomu zaufania konsumentów do transgranicznego handlu elektronicznego. Konsumenci będą coraz częściej skłonni dokonywać zakupów w internecie, jeżeli będą mieć pewność, że ich zakupy dotrą do nich w dobrym stanie, w podanym terminie oraz że istnieją procedury zwrotu towarów, z których będą mogli łatwo skorzystać<sup>12</sup>. Dzięki coraz powszechniejszej

---

<sup>6</sup> 66 % wszystkich rezygnacji z finalizacji zamówienia po dodaniu produktu do koszyka spowodowanych było czynnikami związanymi z dostawą, „2011 consumer trends in multi-channel retailing”, Royal Mail.

<sup>7</sup> Według szacunków FTI Consulting mali detaliści odpowiadają za 22 % wolumenu transgranicznego handlu elektronicznego. Eurostat szacuje, że ponad ¼ wszystkich przedsiębiorstw wysyła zamówienia dokonywane w internecie do innych państw UE: wśród nich 23 % stanowią małe przedsiębiorstwa, 41 % duże przedsiębiorstwa, a 33 % średnie.

<sup>8</sup> Z badania przeprowadzonego przez Civic Consulting wynika, że UE ponosi straty, niewykorzystując potencjału handlu elektronicznego: łączne korzyści dla unijnych konsumentów w hipotetycznej sytuacji, w której udział handlu elektronicznego w całym handlu detalicznym wynosiłby 15 % (a nie 3,5 %, jak miało to miejsce w 2010 r.), oszacowano na kwotę 204,5 mld EUR rocznie, czyli 1,7 % PKB UE.

<sup>9</sup> „Focus on the Future”, BCG, maj 2012 r.; IMRG; ACSEL; „Intra-community cross-border parcel delivery”, FTI 2011; zbiór krajowych wskaźników internetowych, E-bay; „The evolution of the European Postal market since 1997”, ITA/ WIK 2009; sprawozdanie IPC na temat transgranicznego handlu elektronicznego za 2010 r., Eurobarometr, „Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods”, Civic 2011.

<sup>10</sup> Badanie Eurobarometru „Stosunek przedsiębiorstw do transgranicznych transakcji sprzedaży i ochrony konsumentów”, sprawozdanie analityczne, badanie Flash Eurobarometr 224, lipiec 2008 r., rozdział 2, sekcja 2.1, s. 21.

<sup>11</sup> „Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods”, Civic Consulting, wrzesień 2011 r., s. 132, 40

<sup>12</sup> Z badania przeprowadzonego niedawno w Zjednoczonym Królestwie wynika, że prawie 65 % respondentów wskazało, że ryzyko nieskutecznej dostawy (z powodu nieobecności w domu kogokolwiek, kto mógłby odebrać

dostępności i rosnącemu wykorzystaniu nowych technologii pojawia się szereg nowych szans na poprawę jakości usług dostawy oraz zadowolenia klientów. Pojawienie się i rozwój sieci społecznościowych ma również istotny wpływ na sposób interakcji konsumentów z markami oraz kupowania towarów w internecie. Innowacyjne środki komunikacji elektronicznej między detalistami internetowymi, usługodawcami oraz klientami mogą przyczynić się do wzrostu wydajności i dogodności procesów dostawy i zwrotu towaru oraz lepszego postrzegania świadczonych usług. Lepiej funkcjonujący rynek handlu elektronicznego przyniesie wymierne wzajemne korzyści konsumentom i MŚP, a także wszystkim podmiotom i branżom zaangażowanym w handel elektroniczny.

Proces wysyłki i dostawy towarów jeszcze bardziej zyskuje na znaczeniu w kontekście międzynarodowym. W miarę jak rośnie liczba konsumentów dokonujących zakupów w krajach z obszaru Azji i Pacyfiku oraz w Północnej Ameryce oraz europejskich detalistów internetowych, którzy pragną eksportować swoje towary do tych regionów, przepływy handlowe między nimi gwałtownie rosną. W tym kontekście aspekty związane z wysyłką i dostawą są jeszcze bardziej złożone, rodzą dodatkowe obawy i kwestie związane z bezpieczeństwem oraz stanowią duże wyzwanie, lecz także niepowtarzalną szansę – zwłaszcza dla MŚP – na rozwój europejskiego handlu elektronicznego<sup>13</sup>.

Właściwszy kształt łańcucha dostaw w handlu elektronicznym w UE przyniosłby również pozytywne skutki w kilku obszarach polityki, takich jak:

- **spójność:** przybliżenie korzyści płynących z handlu elektronicznego wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom, bez względu na ich wielkość, dzięki dobrze funkcjonującym operacjom doręczeńowym w całej Europie;
- **zatrudnienie:** zapewnienie odpowiedzialnych warunków pracy w sektorze usług dostawy, który funkcjonuje pod ogromną presją na ograniczanie kosztów i zwiększanie elastyczności;
- **innowacje:** promowanie powszechnego wykorzystania nowych technologii informacyjnych w systemach dostaw, przynoszących bezpośrednie korzyści wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom oraz dostosowanych do nowego środowiska mediów społecznościowych;
- **środowisko:** promowanie zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz optymalnych rozwiązań logistycznych w zakresie dostaw, aby umożliwić dalsze oszczędności energii i ogólne ograniczenie niekorzystnych skutków zewnętrznych;
- **konkurencyjność europejskiego przemysłu:** wykorzystywanie silnych stron europejskiego przemysłu (detalistów internetowych oraz podmiotów realizujących

---

przesyłkę) powstrzymuje ich przed robieniem zakupów w internecie. Mało precyzyjne terminy dostawy oraz ryzyko, że przesyłka może nie dotrzeć na czas, również stanowią powód do obaw dla około 43 % respondentów („A study of online fulfilment requirements”, IMRG UK Consumer Home Delivery Review 2012).

<sup>13</sup> Komunikat „Małe przedsiębiorstwo, wielki świat – nowe partnerstwo na rzecz pomocy MŚP w wykorzystaniu szans na światowych rynkach” COM(2011) 702 final.

dostawy) w celu promowania inwestycji w europejską sieć dostaw, która stoi w obliczu silnej konkurencji na arenie międzynarodowej.

W niniejszej zielonej księdze zbadano przebieg procesu rozwoju rynku handlu detalicznego i rynku usług dostawy w Europie, rozważono kroki konieczne do utworzenia jednolitego rynku usług dostawy, przeanalizowano kluczowe wyzwania, wobec których stoją poszczególni uczestnicy rynku, oraz wskazano szanse na usprawnienie procesu dostawy z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. W oparciu o informacje zgromadzone w ramach niniejszych konsultacji Komisja precyzyjniej określi problemy, którymi należy się zająć, oraz wyciągnie wiosną 2013 r. wnioski na temat pakietu działań, które należy podjąć w celu ukończenia tworzenia jednolitego rynku paczek.

## 2. Obecna sytuacja na rynku i perspektywy

### 2.1 Europejski rynek handlu elektronicznego oraz znaczenie dostawy

Rynki handlu elektronicznego w UE są wysoce zróżnicowane oraz znajdują się w różnym stadium rozwoju, ze względu na różne zachowania konsumentów, względy podatkowe, dostępność produktów, szerokopasmowy dostęp do internetu oraz istnienie konkurencyjnych rynków usług dostawy. Charakterystyka rynków krajowych pod względem wymiany handlowej<sup>14</sup> ma również istotne konsekwencje dla dostaw<sup>15</sup>, a dostawy transgraniczne w Europie wciąż stanowią wyzwanie dla konsumentów i detalistów internetowych<sup>16</sup>. Ponadto skuteczne dostawy transgraniczne pozwolą utrzymać potencjał wzrostowy nowych nisz rynkowych dzięki efektowi „długiego ogona”<sup>17</sup>.

Rynek handlu elektronicznego cechuje szybki rozwój i rosnące wymagania pod względem innowacyjnych rozwiązań biznesowych oraz oczekiwań konsumentów. Potrzeby tego sektora w zakresie dostaw są coraz bardziej zróżnicowane, z powodu rosnącej liczby segmentów produktowych, które wchodzi w jego zakres (takich jako książki, płyty DVD, ubrania, mały sprzęt elektroniczny, sprzęt RTV, meble, sprzęt AGD), obejmujących produkty o różnej wartości, wadze i wielkości opakowania. Sieci społecznościowe, technologie informacyjne zapewniające błyskawiczny przepływ informacji oraz upowszechnienie telefonii komórkowej i urządzeń przenośnych również zwiększyły oczekiwania konsumentów co do możliwości korzystania z rozwiązań opartych na informacjach udostępnianych w czasie rzeczywistym oraz elastycznych sposobów dostawy.

Detaliści internetowi działają pod presją czasu. Nowe koncepcje i pomysły muszą być szybko wdrażane. Rentowność i pomyślność prowadzonej przez nich działalności zależy od zdolności sektora logistycznego do realizacji dostaw po niskich cenach i w sposób wygodny dla zamawiającego<sup>18</sup>. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych graczy na rynku handlu elektronicznego, którzy nie mają ani siły przetargowej, aby uzyskać znaczne zniżki u podmiotów realizujących

---

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

<sup>15</sup> Funkcjonują różne modele wysyłki towarów za granicę, w szczególności opierające się na współpracy między krajowymi operatorami pocztowymi, bezpośrednim wprowadzaniu przesyłek do krajowego systemu pocztowego czy też innego rodzaju umowach z operatorami logistycznymi.

<sup>16</sup> W UE-27 zaledwie 9 % unijnych konsumentów oraz 18 % unijnych detalistów korzysta z elektronicznego handlu transgranicznego; 48 % konsumentów stwierdziło, że czuje się pewniej, robiąc zakupy w internecie w swoim kraju, niż za granicą (Komisja Europejska, Tablica wyników dla warunków konsumenckich „Konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku”, marzec 2011 r.).

<sup>17</sup> Łączna sprzedaż produktów, na które popyt jest niski lub których wolumen sprzedaży jest niski, może wyrównać lub przekroczyć udział w rynku najlepiej sprzedających się produktów, jeżeli sprzedający będą w stanie zaoferować szerszy wybór.

<sup>18</sup> Na przykład 57 % detalistów uważa dostawę zagraniczną za barierę (badanie Flash Eurobarometer 224, lipiec 2008 r.). 78 % sprzedawców w serwisie eBay wskazało koszty dostawy jako główną barierę rozwoju transgranicznego handlu elektronicznego, a 42 % wskazało na niską jakość usług dostawy (FreshMinds, „Crossborder trade survey in the UK, Germany and France”).

dostawy, ani możliwości zainwestowania we własną sieć logistyczną. W środowisku, w którym istotną rolę odgrywają korzyści skali, ryzykują oni utratą konkurencyjności wobec dużych detalistów internetowych, ponieważ przy zakupach w internecie konsumenci coraz częściej oczekują „darmowej dostawy”<sup>19</sup>.

## 2.2 Europejski rynek usług dostawy

Wartość unijnego rynku paczek w 2008 r. szacowano na 42,4 mld EUR, a segment B2C (segment transakcji zawieranych między przedsiębiorcami i konsumentami) miał w nim udział wynoszący 15 %<sup>20</sup>. W okresie ostatnich 5 lat segment B2C rynku paczek i małych paczek zanotował gwałtowny wzrost, również z powodu rozwoju handlu elektronicznego. Szacunki obecnych wolumenów przesyłek wskazują, że na bardziej dojrzałych rynkach handlu elektronicznego, takich jak np. Zjednoczone Królestwo, segment ten stanowi od 20 % do 40 % całkowitego wolumenu przesyłek.

Rynek ten tradycyjnie dzieli się na rynek przesyłek ekspresowych i rynek paczek. Te dotychczasowe definicje<sup>21</sup> nie odzwierciedlają jednak złożoności i względnego znaczenia różnych ofert (dostawy standardowej, odroczonej, ekspresowej lub dostawy tego samego dnia, śledzenia przesyłek, potwierdzenia nadania, przesyłek poleconych) oraz realiów sektora handlu elektronicznego, w tym również wykorzystania małych paczek (małych przesyłek o wadze poniżej 2 kg).

Eurostat szacuje, że ponad ¼ wszystkich przedsiębiorstw wysyła zamówienia internetowe do innych państw UE. Wśród nich 23 % stanowią małe przedsiębiorstwa, 41 % duże przedsiębiorstwa i 33 % przedsiębiorstwa średniej wielkości<sup>22</sup>. Ci mali, sporadyczni klienci, którzy generują mały wolumen przesyłek i stąd posiadają ograniczoną siłę przetargową w relacjach z podmiotami realizującymi dostawy, mają do dyspozycji znacznie mniej opcji dostawy. Według szacunków FTI publikowane ceny paczek zagranicznych (dla klientów okazjonalnych) pobierane przez krajowych operatorów pocztowych są średnio dwa razy wyższe niż ceny przesyłek krajowych.

---

<sup>19</sup> W przeprowadzonym w Zjednoczonym Królestwie badaniu 67 % respondentów najczęściej wskazało bezpłatną dostawę jako czynnik, który jest w stanie skłonić ich do dalszych lub częstszych zakupów w sklepach internetowych (Delivery Matters, „2011 Consumer Trends in multi-channel retailing”, Royal Mail).

<sup>20</sup> ITA/WIK 2009. Dane te dotyczą roku 2008 i obejmują rynek paczek i przesyłek ekspresowych. Z innego badania IPC wynika, że wartość unijnego rynku przesyłek kurierskich, ekspresowych i paczek (CEP) (z wyłączeniem małych paczek) wyniosła w 2008 r. 37,38 mld EUR, a segment B2C stanowił 26 % całego unijnego rynku CEP.

<sup>21</sup> W dyrektywie w sprawie usług pocztowych (dyrektywa 97/67/WE zmieniona dyrektywami 2002/39/WE i 2008/6/WE) przesyłki zawierające korespondencję lub dokumenty o wadze do 2 kg uznaje się za przesyłki listowe, natomiast towary o wadze do 20 kg uważa się za paczki.

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

**Sieci pocztowe** obsługują zaledwie część wolumenu przesyłek (przy czym ich udział w rynku różni się znacznie w zależności od państwa)<sup>23</sup> i tylko niewielki odsetek (5–10 %) tego wolumenu wchodzi w zakres obowiązku świadczenia usługi powszechnej, w ramach którego państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić wszystkim użytkownikom podstawową dostawę paczek w ruchu krajowym i zagranicznym we wszystkich miejscach na swoim terytorium po przystępnych cenach<sup>24</sup>. Ponieważ obowiązek ten uzgodniono na długo przed nadejściem ery handlu elektronicznego, nie został on sformułowany z myślą o konkretnym celu, a mianowicie zaspokojeniu obecnych potrzeb tego szybko rozwijającego się sektora. Piony sieci pocztowych odpowiedzialne za paczki tradycyjnie organizowane były z myślą o doręczaniu paczek o wadze od 2 kg do 30 kg, jednak bez elastyczności i przepustowości, jakich wymaga rozwój handlu internetowego<sup>25</sup>. W ostatnich latach niektórzy operatorzy zdołali jednak zreorganizować swoje sieci dostawy paczek lub są w trakcie tego procesu, jako że napotykać na silną konkurencję w tym sektorze na swoich rynkach krajowych.

**Dostawcy przesyłek ekspresowych** zbudowali swój sukces i infrastrukturę w oparciu o wyspecjalizowane zintegrowane sieci stworzone w celu realizacji dostaw dla segmentu B2B (segmentu transakcji zawieranych między przedsiębiorstwami), oferując usługi premium (szybkość doręczenia, możliwość śledzenia przesyłki). Podmioty te, dostrzegając potencjał wzrostowy handlu elektronicznego oraz brak zadowalających rozwiązań dla podmiotów działających w obszarze handlu elektronicznego w całej Europie, są coraz aktywniejsze w segmencie B2C.

**Inni operatorzy logistyczni** w tym obszarze – tacy jak konsolidatorzy przesyłek, pośrednicy, podmioty realizujące zamówienia, zewnątrzni dostawcy usług logistycznych<sup>26</sup> – odgrywają coraz większą rolę, zapewniając brakujące ogniwo między podmiotami prowadzącymi handel elektroniczny i podmiotami realizującymi dostawę pod względem innowacji, elastyczności, zarządzania zapasami, usług transportu i zwrotu przesyłek. Oferowane przez nich rozwiązania nie są jeszcze powszechnie znane, zwłaszcza wśród MŚP. W przypadku lepszego wyeksponowania ich usług mogłyby odgrywać coraz istotniejszą rolę w ułatwianiu detalistom internetowym prowadzenia operacji logistycznych w przyszłości. Konsolidując niewielkie

---

<sup>23</sup> Udział w rynku operatorów świadczących usługę powszechną różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich: wynosi on mniej niż 10 % w państwach członkowskich takich jak: Bułgaria, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo, od 10 % do 15 % w państwach członkowskich takich jak Węgry czy Włochy oraz ponad 25 % w państwach członkowskich takich jak: Republika Czeska, Dania, Francja, Estonia – „The Evolution of the European Postal Market since 1997”, ITA/ WIK 2009 r.

<sup>24</sup> Zob. rozdział 4, aby uzyskać dodatkowe informacje na temat dyrektywy w sprawie usług pocztowych.

<sup>25</sup> Zwłaszcza konsumenci i MŚP cierpią z braku tanich opcji dostawy małych paczek (poniżej 2 kg); dodatkowe usługi takie jak śledzenie przesyłki istnieją, lecz można z nich skorzystać wyłącznie w połączeniu z droższymi usługami zapewniającymi wartość dodaną.

<sup>26</sup> Zewnątrzni dostawcy usług logistycznych zapewniają klientom pomoc w zakresie zleczanych na zewnątrz usług dotyczących części lub całości ich działalności logistycznej (takich jak usługi „kompletowania i pakowania zamówienia (ang. pick and pack)”, magazynowania, prowadzenie dokumentacji, procesy etykietowania i dystrybucja). Internetowi pośrednicy i konsolidatorzy przesyłek oferują zniżki na pojedyncze przesyłki realizowane przez integratorów lub operatorów krajowych.



ilości przesyłek pochodzących z różnych źródeł, operatorzy ci mogą również uzyskać korzystniejsze warunki/oferty dostawy, a uzyskane w ten sposób oszczędności mogłyby zostać przekazane ich kontrahentom, a w ostatecznym rozrachunku – konsumentom.

Pojawiają się pewni **operatorzy niszowi**. Są to operatorzy, którzy stworzyli specjalne rozwiązania dla konkretnego segmentu produktów (na przykład świadczący wyspecjalizowane usługi w zakresie wysyłki i dostawy ubrań zamawianych w internecie). Ponadto w ostatnim czasie również niektórzy **wiodący detaliści internetowi** coraz częściej podejmują działalność logistyczną i obsługę dostaw oraz rozwijają swoje usługi logistyczne, oferując je mniejszym detalistom internetowym.

Operatorzy z różnych krajów prowadzą testy **paczkomatów** (automatycznych skrytek, do których doręczane są paczki, które konsument może podjąć z wykorzystaniem specjalnego kodu), przy czym ich powszechne zastosowanie zależy będzie od tego, czy konsumenci uznają je za wystarczające wygodne oraz czy za ich pośrednictwem realizowanych będzie wystarczająco dużo dostaw.

**Punkty odbioru** (sieć placówek wspieranych przez platformę technologiczną, w których konsumenci mogą odebrać swoje paczki) są tradycyjnie wykorzystywane w segmencie sprzedaży na odległość. Sieci te zmodernizowano, wdrażając w nich nowe systemy informatyczne, i obecnie stanowią alternatywę wobec droższych usług doręczeńiowych do miejsca zamieszkania. Ich sukces uzależniony jest od lokalnych preferencji i tradycyjnych praktyk, istnieją jednak przesłanki wskazujące, że stanowią one realną i obiecującą alternatywę w zakresie dostaw towarów zamówionych w internecie.

### 2.3 Powiązania między rynkiem handlu elektronicznego a rynkiem dostaw

Podmioty realizujące dostawy dostrzegają szanse, jakie niesie handel elektroniczny. Stworzenie nowych modeli realizacji dostaw dla segmentu B2C wymagać może jednak znacznych nakładów oraz rozległej reorganizacji ich działalności. Tym bardziej, że złożoność operacji rośnie<sup>27</sup>, tam gdzie operator stawia sobie za cel zapewnienie dostaw do wszystkich miejsc na danym terytorium, w sytuacji gdy liczba obsługiwanych przesyłek jest zmienna i trudna do przewidzenia.

Oferowane są dodatkowe możliwości wyboru ostatecznego miejsca dostawy (np. biuro lub dom sąsiada) i stopniowo zapewniane są dokładniejsze informacje i szerszy wybór, dzięki czemu konsumenci mogą zdecydować, gdzie i kiedy chcą odebrać przesyłkę. Pojawiają się również pewne nowe modele biznesowe, która zapewniają lepszej jakości usługi zwrotu zakupionych produktów.

Te nowe rozwiązania pojawiają się jednak wolno i często towarzyszą im kosztowne dodatkowe usługi, których konsumenci nie zawsze potrzebują. Istnieje – obecnie niezaspokojone – zapotrzebowanie na usługę dostawy zindywidualizowanych małych paczek, zapewniającą prostą możliwość śledzenia przesyłki<sup>28</sup> i dostępną po przystępnej cenie<sup>29</sup>.

Z punktu widzenia działalności operacyjnej usługi dostawy są złożone i podlegają wielu ograniczeniom. Tradycyjne usługi dostawy paczek (o podstawowych parametrach i objęte wysokimi opłatami przy dostawie zagranicznej) lub operacje dostawy przesyłek ekspresowych o wysokiej wartości dodanej (pierwotnie stworzone z myślą o segmencie B2B) nie zostały jeszcze dostosowane do szczególnych potrzeb generowanych przez sferę handlu elektronicznego. Wzajemna współpraca między operatorami pocztowymi przy transgranicznych dostawach ulega poprawie, zwłaszcza dzięki pośrednictwu Europejskiej Grupy ds. Paczek<sup>30</sup>. Jednakże tylko część dostaw realizowana jest tym kanałem i brak jest alternatywnych rozwiązań dla małych paczek z opcją śledzenia przesyłki czy też paczek niepriorytetowych.

---

<sup>27</sup> Szacowane wielkości wolumenu przesyłek i planowanie przepustowości, harmonogram dostaw, który uwzględniać musi wolumen przesyłek, trasy przesyłek oraz oczekiwania konsumentów.

<sup>28</sup> Badanie przeprowadzone przez IRMG na potrzeby przeglądu „UK Consumer Home Delivery Review 2012” wskazuje, że 85 % respondentów za najważniejszy sposób zwiększenia dogodności przesyłek uznało dostęp do informacji pozwalających śledzić przesyłkę w internecie („IRMG UK Consumer Home Delivery Review 2012 – a study of online fulfilment requirements”). W badaniu z 2011 r. poświęconym europejskiemu handlowi elektronicznemu przeprowadzonym przez Accenture na zlecenie europejskiego okrągłego stołu sprzedawców detalicznych 34 % respondentów uznało za barierę wejścia na rynek problemy związane z łańcuchem dostaw i samymi dostawami, a 42 % wskazało na problemy związane z infrastrukturą wysyłkową („European Cross-border E-commerce – the challenge of achieving profitable growth”, Accenture, styczeń 2012 r.).

<sup>29</sup> FTI (2011); Civic Consulting (2011); Ocena transgranicznego handlu elektronicznego w UE za pomocą anonimowych zakupów testowych (2009).

<sup>30</sup> Operatorzy pocztowi dostarczający swoje paczki priorytetowe za pośrednictwem zintegrowanej sieci doręczeńowej Europejskiej Grupy ds. Paczek korzystają z systemu śledzenia przesyłek oraz zautomatyzowanego systemu obsługi klienta łączącego telefoniczne centra obsługi poszczególnych operatorów.

W rezultacie obok siebie istnieją dwa różne światy – jednym kieruje marketing (handel elektroniczny), drugim natomiast (logistyka) szereg wymogów operacyjnych. Każdy z nich funkcjonuje w innych biznesowych ramach czasowych, w innym otoczeniu, w różny sposób wykorzystuje systemy i rozwiązania informatyczne oraz kieruje się różnymi wskaźnikami wydajności dla działających w nim podmiotów. Handel elektroniczny i rynki dostawy stoją zatem w obliczu wielkich i fundamentalnych wyzwań: model handlu elektronicznego jeszcze się w pełni nie ustabilizował, a sektor logistyki niecałkowicie się jeszcze dostosował do wymogów i potrzeb handlu elektronicznego. W tak gwałtownie zmieniającym się otoczeniu trudno podejmować wybory i decyzje inwestycyjne.

### **3. Podstawowe wyzwania, wobec których stoją poszczególni uczestnicy rynku**

#### **3.1 Doświadczenia i oczekiwania konsumentów**

Konsumenci pragną dogodniejszych dostaw: większej liczby sposobów dostawy i możliwości wyboru preferowanej opcji, dokładniejszych informacji o procesie dostawy dostępnych przed złożeniem zamówienia, łatwiejszych procedur zwrotu towaru oraz przyjaznych dla użytkownika usług wykorzystujących nowe technologie w celu uprzedzenia o dostawie (smartfony, tablety, powiadomienia SMS)<sup>31</sup>. Oczekują większej przejrzystości warunków dostawy zamówionych przez siebie towarów, zwłaszcza w przypadku opóźnienia, uszkodzenia lub zagubienia przesyłki. Jednocześnie oczekują jasnych, przejrzystych informacji na temat cen, umożliwiających ich porównanie, a także informacji na temat poziomu konkurencji.

Decyzja konsumenta (odbiorcy towaru) o zakupie w znacznym stopniu podyktowana jest dostępnością bezpłatnej – lub taniej – dostawy (i możliwości zwrotu) zakupionego produktu. Konsumenci coraz częściej też zwracają się w stronę rynków innych państw, jednak główną barierę w tym przypadku stanowi złożoność i brak przejrzystości usług dostawy transgranicznej. Konsumenci, jako nadawcy paczek, zwłaszcza gdy dokonują zwrotu zamówionych towarów, stanowią grupę klientów pozbawionych większego wyboru, a wysokie koszty dostawy wymieniane są jako jeden z głównych powodów ich niezadowolenia z zakupów w internecie<sup>32</sup>. Ogólnie, cena pozostaje najbardziej decydującym czynnikiem przy wyborze sposobów dostawy zagranicznej<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Przeprowadzono szereg badań w celu określenia potrzeb konsumentów w zakresie dostawy towarów zamówionych w internecie. Na przykład „Home delivery in the UK 2011”, Snow Valley, „IPC Cross border E-commerce report 2010”; IRMG (2012), CIVIC (2011).

<sup>32</sup> Wyniki badania dotyczącego doświadczeń konsumentów z zakupami w internecie wskazują, że większość problemów, których doświadczają konsumenci nabywający towary w internecie, ma związek z dostawą: długi czas dostawy (28 % konsumentów zgłosiło ten problem), produkt dostarczony w uszkodzonym stanie (20 %), brak dostawy (17 %), niewłaściwy dostarczony produkt (14 %) oraz koszty dostawy lub ostateczna cena wyższe niż podano na stronie internetowej (7 %).

<sup>33</sup> „Cross border e-commerce report”, IPC.

Poziom dogodności dostawy różni się w zależności od rynku krajowego i rodzaju dostarczanych produktów. Badania preferencji konsumentów ujawniły, że aspekty związane z dogodnością dostawy mogą dotyczyć całego procesu dostawy.

Na przykład w badaniu przeprowadzonym w Zjednoczonym Królestwie określono sześć głównych obszarów preferencji klientów: elastyczne sposoby dostawy, przystępne opłaty za dostawę, elastyczność co do miejsca, do którego zamówienie może zostać doręczone, efektywna komunikacja na temat dostawy, szybka realizacja zamówienia i pozytywne doświadczenia z doręczycielem<sup>34</sup>. W szczególności coraz ważniejszy, zwłaszcza dla młodszego pokolenia, jest dostęp do informacji w czasie rzeczywistym<sup>35</sup>. Klienci chcą mieć kontrolę nad procesem dostawy i oczekują rozwiązań zapewniających możliwość śledzenia przesyłki i otrzymania odpowiednich informacji tekstowych (tzn. powiadomień SMS)<sup>36</sup>.

### **3.2 Wyzwania, przed którymi stoją detaliści internetowi, w zakresie dostawy towarów do swoich klientów**

Detaliści internetowi chcą odpowiadać na potrzeby i oczekiwania konsumentów, oferując im proste, przejrzyste i niezawodne usługi wysyłkowe<sup>37</sup>. Doskonale zdają sobie sprawę z faktu, że na późniejszą ocenę ze strony konsumentów silny wpływ mają doświadczenia konsumentów z dostawą, oraz że ocena ta ma z kolei bezpośredni wpływ na ich markę i wizerunek.

Detaliści ci potrzebują większej liczby alternatywnych rozwiązań, które bardziej konkurencyjny rynek usług dostawy (tzn. rynek, na którym działa więcej podmiotów zapewniających zróżnicowaną ofertę i alternatywne sposoby dostawy) powinien być im w stanie zapewnić. Mogą mieć szczególne potrzeby w zakresie dostawy konkretnych produktów (np. lekarstw, świeżych produktów lub towarów o wysokiej wartości). Niemniej jednak nawet na najbardziej konkurencyjnych rynkach nadal istnieje luka między ofertą podmiotów z sektora handlu elektronicznego uwarunkowaną względami marketingowymi a procesami logistycznymi, na które wpływają głównie czynniki operacyjne.

Aspekt logistyczny ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stabilności działalności detalistów internetowych, zwłaszcza MŚP. Dostępność przystępnych cenowo i wydajnych rozwiązań w zakresie dostawy ma szczególne znaczenie dla tych MŚP i mikroprzedsiębiorstw, które swoją siedzibę mają na obszarach oddalonych lub w regionach peryferyjnych.

W bardzo konkurencyjnym otoczeniu presja cenowa jest podstawowym czynnikiem decydującym o tym, kto zdobędzie udział w rynku. MŚP poszukujące za granicą nowych szans na zysk silnie uzależnione są od zintegrowanego europejskiego systemu dostaw, który

---

<sup>34</sup> Sprawozdanie dotyczące dostawy produktów detalicznych zamówionych w internecie z 2011 r., Snow Valley.

<sup>35</sup> Consumer Focus.

<sup>36</sup> Coraz więcej konsumentów ze Zjednoczonego Królestwa chciałoby otrzymywać wiadomość tekstową informującą o statusie dostawy: 80 % osób robiących zakupy w internecie twierdzi, że ceni sobie otrzymywanie aktualnych informacji o stanie realizacji zamówienia na każdym etapie procesu dostawy, „Delivery matters, 2011”.

<sup>37</sup> „Cross border E-commerce report 2010”, IPC .

jeszcze nie powstał. Poszukując możliwości rozwoju na rynkach innych państw, napotykają jednak na wyższe koszty, większą złożoność oraz brak przejrzystości przy transgranicznej wysyłce towarów<sup>38</sup>. Duży sprzedawcy stoją na znacznie silniejszej pozycji, pozwalającej im negocjować stawki i warunki z podmiotami realizującymi dostawy.

Zarówno duży, jak i mali detaliści internetowi wymagają większej elastyczności w zakresie usług dostawy ogółem, zwłaszcza jeśli chodzi o zdolności przewozowe przewoźników i poziom innowacji technologicznych. Detaliści internetowi stają w obliczu szczególnych wyzwań w okresie największego ruchu, czyli np. przed Bożym Narodzeniem, kiedy to zdolności przewozowe przewoźników mogą być niewystarczające, aby sprostać popytowi. Jest to kwestia mająca istotne znaczenie dla wzrostu i poziomu sprzedaży notowanego przez tych sprzedawców, ze względu na znaczenie tego okresu w całorocznych obrotach.

---

<sup>38</sup> Dwie największe przeszkody utrudniające wysyłkę zagraniczną we Francji to wysokie koszty wysyłki (78 %) oraz niskiej jakości usługi wysyłkowe (42 %), a w dalszej kolejności brak popytu (28 %) i różnice kulturowe (12 %) (sprawozdanie eBay).

Detaliści internetowi coraz częściej chcą kontrolować proces wysyłki/dostawy i dlatego też wchodzą w relacje partnerskie z podmiotami realizującymi dostawy. Bez względu na to, czy decydują się na zarządzanie operacjami logistycznymi we własnym zakresie, czy też zlecają tę funkcję na zewnątrz, wciąż potrzebują dużo pełniejszych informacji i o wiele większego poziomu przejrzystości ze strony podmiotów świadczących na ich rzecz usługi dostawy. Potrzebują również bardziej powszechnie uzgodnionych wskaźników wydajności dotyczących ich przesyłek, które pozwoliłyby im dostosować swoje modele biznesowe do potrzeb w zakresie prowadzenia działalności w czasie rzeczywistym (zarządzenia zapasami, płatnościami, zwrotami).

Dalszy rozwój ich działalności hamuje brak sieci dostawy, która zorganizowana byłaby z uwzględnieniem ich szczególnych potrzeb (a nie stanowiłaby ledwie zwykłej adaptacji tradycyjnych modeli logistycznych dla paczek i przesyłek ekspresowych). Konieczna jest dalsza integracja, aby umożliwić wykorzystanie szans rozwoju. Lepsza wymiana informacji oraz bardziej elastyczne rozwiązania odpowiadające wymaganiom oferty marketingowej detalistów znacznie usprawniłyby ich działalność.

### **3.3 Wyzwania, przed którymi stają podmioty realizujące dostawy**

Podmioty realizujące dostawy to wszyscy uczestnicy rynku, którzy odgrywają tę lub inną rolę w procesie wysyłki zamówionych w internecie towarów, aż do momentu ich doręczenia konsumentowi. Zaliczają się do nich m.in. przewoźnicy, dostawcy paczek i operatorzy logistyczni, dostawcy innych usług logistycznych, operatorzy pocztowi oraz dostawcy przesyłek ekspresowych w segmencie B2C. Sektor logistyczny tradycyjnie funkcjonuje w oparciu o niską marżę zysku przy wysokich kosztach stałych. Podmioty realizujące dostawy znajdują się pod ogromną presją ze strony dużych detalistów internetowych (podmiotów wysyłających duże ilości przesyłek), którzy dążą do wynegocjowania niskich stawek.

Z drugiej strony, podmioty realizujące dostawy potrzebują zrównoważonej taryfy opłat w długoterminowej perspektywie, aby być w stanie udźwignąć wysokie koszty stałe generowane przez ich sieć<sup>39</sup>. Wynegocjowane z podmiotami wysyłającymi duże ilości przesyłek porozumienia cenowe nie mogą być rozszerzone na podmioty wysyłające niewielkie ilości przesyłek, a tym bardziej na poszczególnych konsumentów.

Podmioty realizujące dostawy coraz częściej spotykają się z żądaniami detalistów internetowych, którzy domagają się od nich uruchomienia, w bardzo krótkim terminie, nowych usług i opcji dostawy, po niskich cenach. Potrzebują one jednak czasu na dostosowanie swoich operacji logistycznych, które są złożone i podlegają wielu zewnętrznym ograniczeniom. Poziom elastyczności, jakiego się od nich (oraz od ich pracowników) oczekuje, stanowi również dla nich duże wyzwanie.

Ponadto brak integracji między systemami komunikacji elektronicznej w przedsiębiorstwach wzdłuż całego łańcucha transportowego i logistycznego stanowi zasadniczą przeszkodę,

---

<sup>39</sup> W tym koszty odnowienia floty w celu utrzymywania jej na nowoczesnym poziomie, aby sprostać normom środowiskowym.

zwłaszcza dla podmiotów wysyłających małe ilości przesyłek, i poważnie ogranicza ich możliwość wyboru dostępnych sposobów transportu i usług logistycznych. Zwiększona interoperacyjność mogłaby przyspieszyć wymianę informacji, uprościć konsolidację zapotrzebowania na usługi transportowe, konsolidację dostaw paczek oraz czynności fakturowania, a także ułatwić korzystanie z transportu współmodalnego i przyczynić się do ograniczenia kosztów administracyjnych i informatycznych<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Jak wykazano w działaniu demonstracyjnym DiSCwise, (<http://www.discwise.eu/>).



#### 4. Adekwatność obecnych ram regulacyjnych i instytucjonalnych

Sektor usług dostawy podlega szeregowi zasad i przepisów, które mają wpływ na kształt procesu wysyłki i dostawy towarów. Poniżej opisano i przeanalizowano najistotniejsze z nich:

- **dyrektywa w sprawie usług pocztowych**<sup>41</sup>: przepisy dyrektywy w sprawie usług pocztowych koncentrują się na zagwarantowaniu (podstawowej) powszechnej usługi pocztowej. Większość jej przepisów ma wyłącznie zastosowanie do małego fragmentu rynku paczek, który objęty jest obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej (około 10 % ogółu paczek)<sup>42</sup>.

Przepisy dotyczące zapewnienia (minimalnego) standardu jakości, zasady dotyczące kosztów i cen, regulacja cen oraz gromadzenie informacji i danych są bezpośrednio, i w większości przypadków wyłącznie, związane z obowiązkiem świadczenia usług powszechnych.

Kilka przepisów – w szczególności art. 19 dotyczący procedur rozpatrywania reklamacji – dopuszcza możliwość wprowadzenia dodatkowych środków regulacyjnych dotyczących dostawy paczek, nieobjętych zakresem obowiązku świadczenia usług powszechnych. Przepisy te w teorii mogłyby stanowić odpowiednią podstawę działań mających na celu wyeliminowanie problemów związanych z jakością usług. Przepisy te nie objęłyby jednak większości stwierdzonych problemów (nieodpowiedni termin dostawy, brak usług w zakresie odbioru przesyłki, funkcji śledzenia przesyłek oraz procedur regulujących zwrot towaru; brak wyraźnie określonej odpowiedzialności w przypadku utraty, kradzieży, uszkodzenia lub opóźnienia przesyłki oraz brak przejrzystości/informacji na temat usług). W rezultacie ramy regulacyjne w zakresie usług pocztowych w obecnym kształcie nie stanowią odpowiedzi na potrzeby konsumentów dokonujących zakupów w internecie;

- **ramy ochrony konsumentów**: należy spodziewać się dalszych usprawnień w zakresie jakości usług oraz poziomu ochrony konsumentów (zwłaszcza w obszarze zakupów internetowych), po zapewnieniu – do 13 czerwca 2014 r. – pełnego stosowania krajowych przepisów wdrażających dyrektywę w sprawie praw konsumentów. Szereg przepisów dyrektywy w sprawie praw konsumentów zwiększy poziom komunikacji i przejrzystości, w tym m.in. dzięki: a) likwidacji ukrytych opłat i większej przejrzystości cen w przypadku umów sprzedaży na odległość i umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, b) dłuższymi terminami odstąpienia od umowy (14 dni), c) większym prawem przysługującym konsumentom w zakresie zwrotu

---

<sup>41</sup> Dyrektywa 97/67/WE, zmieniona dyrektywami 2002/39/WE i 2008/6/WE.

<sup>42</sup> Operatorzy świadczący usługę powszechną mają zaledwie 36-proc. udział w rynku paczek; w ramach tych 36 % tylko niewielki odsetek paczek objęty jest obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Minimalne wymagania określone w dyrektywie w sprawie usług pocztowych przewidują świadczenie usług w okienku pocztowym lub podstawowych usług dostawy paczek. Minimalny zakres obowiązku świadczenia usługi powszechnej określono w art. 3 tej dyrektywy, przy czym państwa członkowskie mogą rozszerzyć te wymagania.

należności za towar (np. w stosownych przypadkach zwrot kosztów dostawy), d) możliwości stosowania przez konsumentów wzoru formularza odstąpienia od umowy (w którym wyraźnie podane muszą być dane kontaktowe i adres, pod który należy wysłać zwracane towary), e) jednoznacznym informacjom na temat kosztu zwrotu zakupionego towaru w przypadku odstąpienia od umowy.

Dyrektywa w sprawie praw konsumentów będzie miała również wpływ na usługi dostawy paczek, ponieważ usługi te, a konkretnie dostawa towarów na rzecz konsumentów, stanowią element umów sprzedaży na odległość oraz umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa wchodzących w zakres tej dyrektywy. Dyrektywa ta, gdy już zostanie wdrożona, powinna przyczynić się do podniesienia poziomu zaufania konsumentów przy zakupach transgranicznych. Dyrektywa ta nie zawiera jednak odpowiedzi na problem cen dostawy przesyłek; nie zawiera również podstawy do doprecyzowania potencjalnej odpowiedzialności podmiotów realizujących dostawę czy też wprowadzenia dodatkowej funkcjonalności wpływającej na jakość usług (funkcji śledzenia przesyłek, usług w zakresie odbioru przesyłek itp.), której oczekiwać mogą konsumenci dokonujący zakupów w internecie.

We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży<sup>43</sup> ustanowiono samoistny jednolity zbiór przepisów umownych mających zastosowanie do transgranicznych umów zawieranych między przedsiębiorcami a konsumentami oraz między samymi przedsiębiorcami. Uwzględnia on przepisy regulujące dostawę towarów i treści cyfrowych, zwłaszcza w przypadku umów sprzedaży obejmujących przewóz towarów przez przewoźnika. Regulacje te miałyby zastosowanie wyłącznie w przypadku wyboru wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży przez strony umowy. Podobnie jak dyrektywa w sprawie praw konsumentów, przyszłe wspólne europejskie przepisy dotyczące sprzedaży nie wyeliminują problemów związanych z dostawą paczek, których źródłem są nadmierne ceny lub brak pewnych rozwiązań decydujących o jakości świadczonych usług.

Nowy wniosek Komisji dotyczący alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów<sup>44</sup> ma na celu dalszą poprawę ochrony konsumentów w kontekście rozstrzygnięcia sporów. Dotychczasowe przepisy z zakresu ochrony konsumentów dotyczące dostaw paczek (pocztowych) (art. 19 dyrektywy w sprawie usług pocztowych) zostaną dodatkowo wzmocnione przepisami w zakresie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów<sup>45</sup>;

- **prawo konkurencji:** ceny usług dostawy paczek nieobjętych zakresem usługi powszechnej nie podlegają regulacji sektorowej, ale podlegają przepisom prawa konkurencji. Bezpośrednio stosuje się do nich art. 101 i 102 TFUE. Na wewnątrzunijnym transgranicznym rynku paczek przepisy unijnego prawa konkurencji (w tym przypadku art. 102 TFUE) zostałyby na przykład naruszone, jeżeli

---

<sup>43</sup> COM (2011) 635 final, 11.10.2011.

<sup>44</sup> Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), COM(2011) 793 final, przyjęty w dniu 29 listopada 2011 r.

<sup>45</sup> W art. 19 dyrektywy w sprawie usług pocztowych wezwano państwa członkowskie do zachęcania do rozwijania niezależnych mechanizmów pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.

dominujący podmiot realizujący (transgraniczne) dostawy paczek stosowałby „drapieżne” praktyki handlowe w celu uniemożliwienia innym podmiotom wejścia na transgraniczny rynek paczek.

Art. 101 TFUE zabrania wszelkich porozumień między przedsiębiorstwami, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym;

- do pewnego stopnia sektor usług dostawy podlega również przepisom **dyrektywy usługowej**<sup>46</sup> oraz odnośnym krajowym środkom wykonawczym. W kontekście handlu elektronicznego i związanych z nim usług dostawy na szczególną uwagę zasługują poniższe dwie kwestie:
  - w art. 20 ust. 2 dyrektywy usługowej ustanowiono zakaz uwzględniania w ogólnych warunkach dostępu do usługi postanowień prowadzących do dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania usługobiorcy. Celem tych przepisów jest zatem ułatwienie dostawy usług w kontekście transgranicznym. W dniu 8 czerwca 2012 r. służby Komisji wydały wytyczne dotyczące stosowania tego obowiązku niedyskryminacji przez organy krajowe<sup>47</sup>. Powinno to przyczynić się do zwiększenia przejrzystości przy stosowaniu ograniczeń w dostawie (zanim wprowadzony zostanie wymóg określony w art. 8 w dyrektywie w sprawie praw europejskich konsumentów) oraz ograniczenia niezadowolonych konsumentów, gdy spotykają się z odmową dostawy ze względu na miejsce zamieszkania. W wytycznych tych wyjaśniono również, że argument, na jaki powołują się przedsiębiorstwa, jakoby nie istniały żadne alternatywne sposoby dostawy, w niewielu przypadkach może stanowić uzasadniony powód odmowy dostawy zakupionych towarów do danego państwa członkowskiego, ze względu na istnienie podstawowej powszechnej usługi pocztowej.
  - art. 22 dyrektywy usługowej, który dotyczy wymogów informacyjnych, którym podlegają usługodawcy, ma na celu sprawienie, by określone informacje (np. nazwa i dane kontaktowe usługodawcy, ogólne warunki, cena usługi) były zawsze przekazywane usługobiorcy w łatwo dostępnym sposób;
- **transport** i kwestie logistyczne na poziomie unijnym i międzynarodowym reguluje szereg przepisów, zwłaszcza w kontekście urzeczywistniania rynku wewnętrznego w zakresie transportu, kwestii dotyczących środowiska (np. obniżenie emisyjności łańcucha dostaw, ograniczenie zanieczyszczenia powietrza przez pojazdy silnikowe) oraz kwestii bezpieczeństwa. Kluczowe inicjatywy polityczne określono w białej księdze Komisji „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” oraz planowanej inicjatywie w zakresie elektronicznego transportu towarowego (*e-Freight*)<sup>48</sup>;
- **inne istotne przepisy**, które mogą mieć wpływ na branżę, obejmują przepisy regulujące kwestie takie jak planowanie przestrzenne w miastach, nadzór rynku,

---

<sup>46</sup> Dyrektywa 2006/123/WE.

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

<sup>48</sup> Biała księga Komisji: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu, COM(2011) 144 final oraz inicjatywa w sprawie elektronicznego transportu towarowego (e-Freight): [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_move\\_001\\_e\\_freight.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf)

podatek VAT, warunki pracy oraz – w przypadku wymiany handlowej z zagranicą – cła, bezpieczeństwo i inne kwestie o charakterze międzynarodowym:

- planowanie przestrzenne w miastach: w ostatnim czasie wiele państw członkowskich – w ramach swojej szerszej polityki w zakresie poprawy jakości powietrza<sup>49</sup> lub działań służących ochronie dziedzictwa kulturalnego – zaczęło wprowadzać szczegółowe przepisy dotyczące ruchu samochodowego w centrach miast (a nawet poza tymi obszarami) w celu np. ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Te krajowe przepisy mogą wpływać na rozwiązania biznesowe stosowane przez podmioty realizujące dostawy, które muszą dostosować swoje terminy odbioru przesyłek i ich dostawy do wyznaczonych przedziałów czasu w ciągu doby, a nawet zapewniać dostawę innymi środkami (np. rowerem), ponieważ ruch kołowy w mieście może być w pewnych porach zakazany;
- nadzór rynku w zakresie produktów: sektor usług dostawy podlega również przepisom dotyczącym nadzoru rynku<sup>50</sup>. Przepisy te mają zastosowanie bez względu na kanał dystrybucji, w tym również w przypadku sprzedaży na odległość i handlu elektronicznego, oraz przewidują kontrolę produktów przywożonych na rynek UE ze strony organów celnych i organów nadzoru rynku. Na przykład gdy organy nadzoru rynku stwierdzą, że produkt przywożony do UE za pośrednictwem podmiotu realizującego dostawy nie spełnia przepisów unijnego prawa, organy te muszą podjąć odpowiednie działania, którą mogą, w razie konieczności, obejmować zakaz wprowadzenia tego produktu do obrotu. Ma to bezpośredni wpływ na podmioty realizujące dostawy, które mogą być zmuszone zrealizować zwrot produktów lub które, w pewnych przypadkach, mogą znaleźć się w sytuacji, w której dochodzi do zniszczenia produktów przez organy nadzoru rynku.
- podatek VAT: krajowe przepisy w zakresie podatku VAT oraz krajowe stawki tego podatku mogą mieć znaczenie dla kupujących oraz wpływać na wybór usług dostawy. Jeżeli usługa dostawy wchodzi w zakres usług świadczonych przez publiczne służby pocztowe, będzie zwolniona z VAT; w przeciwnym razie osoby korzystające z tych usług będą (być może) musiały ponieść koszt podatku VAT<sup>51</sup>. Stawki podatku VAT obowiązujące w odniesieniu do usług

---

<sup>49</sup> Na przykład w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.U. L 152 z dnia 11 czerwca 2008 r.) przewidziano ramy regulacyjne dotyczące celów w zakresie jakości powietrza w UE.

<sup>50</sup> Ustanowionym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającym wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 339/93 oraz w dyrektywie 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

<sup>51</sup> Dodatkowe informacje na temat zakresu zwolnienia z podatku VAT w sektorze pocztowym: zob. orzeczenie w trybie prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-357/07, *The Queen*, na wniosek TNT Post

dostawy różnią się również w poszczególnych państwach członkowskich. To z kolei może mieć wpływ na wewnętrzne przepływy handlowe;

- o warunki pracy: sektor usług dostawy tradycyjnie uznawany jest za sektor pracochłonny, w którym największa część kosztów związana jest z ostatnim etapem doręczenia przesyłki do końcowego odbiorcy. Z tego też względu w sektorze dostawy opracowano wiele rozwiązań w dziedzinie „płatności za usługę dostawy” (np. opłata za dostawę w stałej wysokości, system opłat za każdą dostarczoną przesyłkę), uzależnionych również od obowiązujących ram regulacyjnych<sup>52</sup>;
- o cła i inne kwestie o charakterze międzynarodowym: istnieje cały wachlarz innych przepisów, których źródłem są albo międzynarodowe umowy handlowe, albo unijne prawo, które mogą mieć wpływ na rozwiązania z zakresu dostawy transgranicznej, w tym na wewnętrzne przepływy handlowe. Na przykład podmioty realizujące dostawy prowadzące wywóz towarów do państw trzecich lub przywóz towarów z tych państw podlegają procedurom celnym i wymogom z zakresu bezpieczeństwa, które wynikają z umów międzynarodowych (np. przepisów Światowego Związku Pocztowego – UPU, przepisów ICAO) lub z unijnego prawa (np. Wspólnotowego kodeksu celnego<sup>53</sup>, rozporządzenia 2320/2002 w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego);
- o krajowi operatorzy pocztowi podlegają ponadto szczegółowym przepisom Światowego Związku Pocztowego.

#### **Pytania: ramy regulacyjne i instytucjonalne unijnego rynku usług dostawy paczek**

- 1) Do celów niniejszej zielonej księgi „paczka” zdefiniowana jest możliwie jak najszerszej i obejmuje wszystkie przesyłki o wadze do 30 kg. Czy istnieją szczególne aspekty, które Państwa zdaniem mają zasadnicze znaczenie dla klasyfikacji przesyłek jako „paczki” w kontekście ambitnego celu, jakim jest osiągnięcie bardziej zintegrowanego i efektywnego rynku usług dostawy paczek w UE<sup>54</sup>?
- 2) Czy, a jeśli tak, to do jakiego stopnia istniejące ramy stanowią przeszkodę w stworzeniu autentycznie zintegrowanego europejskiego rynku usług dostawy paczek, który spełniałby

---

UK Ltd przeciwko The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs, Zb.Orz. [2009] I-03025, pkt 36–40.

<sup>52</sup> Na przykład w art. 2 pkt 19) dyrektywy w sprawie usług pocztowych wskazano poszanowanie warunków zatrudnienia jako jedno z możliwych wymagań podstawowych, które spełnić musi operator świadczący usługi pocztowe, ubiegając się o zezwolenie.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 302 z 19.10.1992.

potrzeby i oczekiwania detalistów internetowych, konsumentów i pracowników z tego sektora?

- 3) Jakie są trzy najpoważniejsze wyzwania, których źródłem są ramy regulacyjne? Co można by zrobić, aby pomóc Państwu w sprostaniu tym wyzwaniom w krótko- i długoterminowej perspektywie?
- 4) Czy Państwa zdaniem istnieją obszary, w których brak jest stosownych regulacji, lub czy istnieje konieczność wprowadzenia dodatkowych środków/przepisów? Jeśli tak, prosimy je wskazać.

## **5. W stronę autentycznie zintegrowanego unijnego rynku usług dostawy paczek**

W oparciu o analizę istniejących ram regulacyjnych i instytucjonalnych w kolejnych rozdziałach omówiono trzy główne kwestie, które uważa się za kwestie o zasadniczym znaczeniu dla stworzenia zintegrowanego unijnego rynku usług dostawy paczek, który zapewniałby tak detalistom internetowym, jak i ich klientom rozwiązania z zakresu dostawy, których potrzebują:

- dogodność: większa wygoda i przejrzystość dla konsumentów<sup>55</sup>;
- koszty: efektywniejsze kosztowo rozwiązania z zakresu dostawy, zwłaszcza dostawy zagranicznej;
- interoperacyjność: większy poziom interoperacyjności między operatorami na całej długości łańcucha dostaw oraz lepsza koordynacja między detalistami internetowymi i podmiotami realizującymi dostawy.

W kolejnych punktach przeanalizowano różne aspekty tych trzech celów, aby możliwie wyczerpująco wskazać możliwe rozwiązania pozwalające poprawić obecną sytuację. Ponadto dokonano również oceny tego, w jakim stopniu skuteczne rynki byłyby w stanie przynieść pożądane rezultaty, oraz przeanalizowano również ewentualną konieczność wprowadzenia zmian w dotychczasowych ramach nadzoru lub ramach regulacyjnych.

### **5.1 Poprawa doświadczeń i zwiększenie wygody konsumentów**

#### **5.1.1 Zwiększenie przejrzystości**

W przypadku zakupów internetowych zasadne jest oczekiwanie, że klienci powinni otrzymywać bardziej szczegółowe informacje na temat możliwych sposobów dostawy, ich

---

<sup>54</sup> Prosimy zwrócić uwagę, aby udzielając odpowiedzi na kolejne pytania, kierować się definicją podaną w niniejszej zielonej księdze.

<sup>55</sup> 47 % konsumentów wskazuje, że niedogodność dostawy może powstrzymać ich przed robieniem zakupów w internecie (badanie „Consumer Focus” poświęcone potrzebom konsumentów, listopad 2010 r.).



cen oraz gwarantowanego poziomu usług świadczonych w tym względzie, a także na temat praktycznych warunków dostawy (tzn. czasu i miejsca dostawy)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Obok wymogów zawartych w unijnych przepisach z zakresu ochrony konsumentów, które nakładają na przedsiębiorców obowiązek przekazywania konsumentom jasnych i przejrzystych informacji, zwłaszcza na temat przysługującego im prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość.

W trakcie procesu dostawy oraz już po doręczeniu przesyłki klienci powinni móc podzielić się swoją opinią na temat faktycznej jakości usług dostawy świadczonych na ich rzecz. Bardziej przejrzyste informacje na temat faktycznego przebiegu dostaw, zwłaszcza przy zakupach transgranicznych, mogą służyć kilku celom. Przede wszystkim, umożliwią one konsumentom dokonywanie bardziej świadomych wyborów przy kolejnych zakupach, pozwalając im wybrać – tam gdzie to możliwe – sposób dostawy, do którego mają największe zaufanie i który najlepiej zaspokaja ich potrzeby. Po drugie, większa przejrzystość stanowić również będzie dla podmiotów realizujących dostawy bodziec do dalszego podnoszenia jakości swoich usług. Po trzecie, wprowadzenie większej otwartości w przedmiocie dostawy pomoże również zmienić sposób postrzegania przez klientów faktycznej skuteczności dostawy, w przypadkach gdy posiadany przez nich obraz był błędny lub nierealistyczny.

Analizowane są różne alternatywne rozwiązania służące zwiększeniu przejrzystości informacji na temat skuteczności usług dostawy małych i dużych paczek.

**Pytania: poprawa doświadczeń i zwiększenie wygody konsumentów – większa przejrzystość**

**5) Informacje na temat sposobów i warunków dostawy**

- a) Jakie informacje<sup>57</sup> powinny być udostępniane konsumentom na stronie internetowej detalisty internetowego (nazwa i dane kontaktowe podmiotu realizującego dostawę, cena dostawy, czas i miejsce dostawy, informacje na temat procedury rozpatrywania reklamacji, możliwość śledzenia przesyłki, możliwości zwrotu zakupionego towaru)?
- b) Mając na uwadze ryzyko przesylenia informacjami, co można by zrobić, aby udostępniać konsumentom w odpowiednim momencie jednoznaczne, przejrzyste i porównywalne informacje na temat dostawy?

**6) Informacje na temat jakości/skuteczności usług dostawy**

- a) **Wskaźniki wydajności** dotyczą np. szybkości dostawy, geograficznego zakresu działalności podmiotów realizujących dostawę, opóźnień, uszkodzonych lub zagubionych przesyłek. W jaki sposób możliwy jest pomiar i gromadzenie tego rodzaju informacji na temat wydajności usług dostawy? Czy publikowanie wartości tych wskaźników wydajności stanowiłoby wartość dodaną dla konsumentów? Czy istnieje potrzeba opracowania standardów pozwalających monitorować te poziomy wydajności?
- b) Czy **znak zaufania** (tzn. certyfikat przyznawany przez stowarzyszenie branżowe potwierdzający, że proces dostawy realizowany przez dany podmiot jest godny

<sup>57</sup> Obok informacji wymaganych unijnymi przepisami z zakresu ochrony konsumentów oraz przepisami dyrektywy usługowej i dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego (2006/123/WE i 2000/31/WE).

zaufania, ponieważ spełnia wymogi sformułowane w oparciu o najlepsze praktyki) stanowiłby skuteczniejszy sposób na zwiększenie zaufania konsumentów?

- c) Czy **certyfikacja według norm ISO** procesu zapewnienia jakości mającego na celu zagwarantowanie skutecznych dostaw byłaby właściwym narzędziem służącym zwiększaniu zaufania konsumentów?

#### 7) **Niezależny nadzór:**

Kto powinien wieść prym w monitorowaniu wydajności: organizacja branżowa, niezależny podmiot, organ regulacyjny?

### 5.1.2 *Świadczenie na rzecz konsumentów usług lepszej jakości oraz zapewnienie im większych gwarancji*

Chociaż konsumenci przywiązują dużą wagę do dostawy swoich paczek, to niekoniecznie posiadają rozległą wiedzę na temat rodzajów podmiotów świadczących usługi dostawy. Najbardziej zależy im na tym, aby wiedzieć do kogo mogą się zwrócić w przypadku pytań na temat dostawy oraz kto udzieli im szybkich odpowiedzi i dokładnych informacji. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście transgranicznym, gdy w proces dostawy zaangażowanych jest zwykle kilka podmiotów.

Dotychczasowe ramy regulacyjne swoim zakresem obejmują zaledwie część potrzeb w zakresie dostawy, jakie mają konsumenci dokonujący zakupów w internecie. Unijna dyrektywa w sprawie usług pocztowych nie została stworzona z myślą o środowisku handlu elektronicznego, a poza tym operatorzy pocztowi stanowią tylko jedną z wielu grup podmiotów zaangażowanych w proces dostawy paczek. Dyrektywa w sprawie praw konsumentów przewiduje wiele gwarancji dla konsumentów dokonujących zakupów w internecie, takich jak wymóg podawania informacji o cenie, opóźnieniach w dostawie, czy też procedurze zwrotu towaru. Konkretnie problemy z dostawą wciąż mogą jednak stanowić powód do obaw ze strony konsumentów i konieczne mogą być bardziej szczegółowe gwarancje.

Obecna powszechna usługa pocztowa zapewnia wyłącznie „asekurację” okazjonalnym nadawcom paczek. Niektóre zainteresowane strony dowodzą, że rozwój handlu elektronicznego w segmencie B2C oraz znaczenie dogodnych usług doręczeńiowych na ostatnim etapie procesu dostawy może wymagać nowej definicji (usługi powszechnej), która powinna w większym stopniu uwzględniać oczekiwania konsumentów dokonujących zakupów w internecie. Ta „nowa” usługa powszechna powinna zaspokajać wymagania konsumentów, gwarantując minimalny poziom dogodności – zwłaszcza jeśli chodzi o dostępność informacji o przebiegu dostawy oraz różnych sposobów zwrotu towarów – a także wymagania detalistów internetowych – zapewniając możliwość śledzenia przesyłek i gwarantując przystępność ich oferty marketingowej. Dowodzi się, że jeżeli konsumenci domagają się będą funkcjonalności wykraczającej poza te minimalne standardy jakości, rynki zaoferują alternatywne rozwiązania i usługi, które zaspokoją te bardziej wyszukane potrzeby.

**Pytania: poprawa doświadczeń i zwiększenie wygody konsumentów – usługi lepszej jakości i większe gwarancje**

**8) Potencjalna potrzeba wprowadzenia powszechnej usługi dostawy paczek i jej zakres:**

- a) Czy istnieje potrzeba wprowadzenia obowiązku świadczenia nowej usługi powszechnej w celu poprawy powszechności, przystępności cenowej i jakości usług dostawy paczek?
- b) Jeśli tak, jakie mogłyby być główne cechy tej „nowej” usługi powszechnej (tzn. gwarantowany poziom usług, dogodność, przystępność cenowa)?
- c) Z punktu widzenia podmiotu realizującego dostawę, czy Państwa zdaniem powszechna usługa (dostawy paczek) byłaby realna pod względem kosztów/rentowności? Jeśli tak, przy jakim poziomie tych wskaźników?
- d) Jakie narzędzia pozwoliłyby najskuteczniej wdrożyć tę koncepcję (np. wytyczne, zmiana dyrektywy w sprawie usług pocztowych, nowe instrumenty regulacyjne przyznające większe uprawnienia krajowym organom regulacyjnym)?

**9) Poprawa doświadczeń konsumentów**

- a) Uwzględniając istniejący zbiór praw konsumentów, w jaki sposób można by najskuteczniej wyeliminować problemy będące źródłem zastrzeżeń i reklamacji konsumentów związanych z dostawami<sup>58</sup>?
- b) Czy mają Państwo jakiegokolwiek zastrzeżenie do zasad odpowiedzialności<sup>59</sup> mających zastosowanie w przypadku utraty lub uszkodzenia paczek? Co można by zrobić, aby poprawić ten stan rzeczy?
- c) Czy branża handlu elektronicznego i podmioty realizujące dostawy mogłyby zaproponować bardziej proaktywne rozwiązania pozwalające skuteczniej zaspokoić wymagania konsumentów? Jakie działania można by szybko podjąć w celu poprawy sytuacji w krótkoterminowej perspektywie? Jakie średnio- i długoterminowe rozwiązania można by przewidzieć?

<sup>58</sup> Zob. art. 19 dyrektywy w sprawie usług pocztowych, w którym ustanowiono przejrzyste procedury rozpatrywania reklamacji, usługi mediacji i mechanizmy alternatywnego rozstrzygania sporów.

<sup>59</sup> W przedmiocie odpowiedzialności poszczególnych przewoźników w transporcie multimodalnym Komisja oczekuje na wynik procesu ratyfikacji przez państwa członkowskie reguł rotterdamskich.

## **5.2 Efektywniejsze kosztowo i bardziej konkurencyjne rozwiązania z zakresu dostawy**

Konsumenci i detaliści internetowi zasadniczo uważają, że obecne ceny są zbyt wysokie. Podmioty realizujące dostawy twierdzą natomiast, że już obecnie funkcjonują w oparciu o niskie marże oraz że zrównoważone ceny są konieczne, aby zapewnić im długoterminową rentowność.

### 5.2.1 Kontrola kosztów

Jak wskazano powyżej, ceny paczek w ruchu zagranicznym uważane są za zbyt wysokie, zwłaszcza w przypadku nadawców wysyłających małe ilości przesyłek. W tej części przeanalizowano alternatywne rozwiązania, które mogłyby zwiększyć efektywność kosztową usług dostawy, pozwalając na zmniejszenie kosztów i podzielenie się oszczędnościami z użytkownikami tych usług.

Struktury kosztów poszczególnych podmiotów realizujących dostawy różnią się znacznie, ponieważ różnić się mogą geograficzne lub indywidualne czynniki (takie jak gęstość zaludnienia, wolumen, ograniczenia czasowe dostawy). Podstawę publikowanych taryf opłat zwykle stanowi uśredniona waga przesyłki, uśredniony poziom ubezpieczenia i średnia szybkość dostawy, przy czym niekoniecznie odzwierciedlają one faktyczne koszty ponoszone przez te podmioty<sup>60</sup>. Dostawy przesyłek, zwłaszcza małych paczek, w segmencie B2C uważane są przez podmioty realizujące dostawy za kosztowne. Rozwiązania dążące do zapewnienia skutecznego doręczenia przy pierwszej próbie (np. zapewnienie bardziej aktualnej bazy danych adresowych, uprzedzenie o dostawie) mogą ograniczyć dodatkowe koszty. Inna konstrukcja operacji doręczeniowych (zakładająca wykorzystanie np. punktów odbioru lub paczkomatów) może również potencjalnie przyczynić się do ograniczenia kosztów dostawy.

Większa konsolidacja małych ilości przesyłek, zwłaszcza nadawanych przez MŚP, również stwarza możliwość ogólnej redukcji kosztów. Większa synergia między poszczególnymi podmiotami realizującymi dostawy mogłaby przyczynić się do wzrostu wydajności na rynku, którego siłą napędową są korzyści skali. W kontekście transgranicznym pozwoliłoby to także zapewnić bardziej płynny ruch paczek.

#### **Pytania: efektywniejsze kosztowo i bardziej konkurencyjne rozwiązania z zakresu dostawy – kontrola kosztów**

##### **10) Na potrzeby kontroli kosztów można by przewidzieć różnorakie rozwiązania:**

- a) Czy istnieją jakieś szczególnie wartościowe przykłady alternatywnych rozwiązań z zakresu dostawy lub najlepsze praktyki w tym względzie, pozwalające ograniczać koszty?

---

<sup>60</sup> Do celów alokacji kosztów „waga, poziom ubezpieczenia i szybkość dostaw” niekoniecznie stanowią czynniki kosztotwórcze, które związane są ze wszystkimi etapami łańcucha pocztowego (odbior, transport, sortowanie i dostawa przesyłki). Ponadto alokacja wspólnych kosztów pomiędzy różne produkty pocztowe zwykle polega na wykorzystaniu ogólnego wskaźnika alokacji (takiego jak EPMU – ang. equally proportionate mark-up price), w przypadku którego różne cechy kosztów, takie jak waga, nie mają bezpośredniego przełożenia na wynik. Oznacza to, że taka kalkulacja kosztów oparta na wyżej wymienionych zasadach alokacji kosztów niekoniecznie pozwala uzyskać takie same wyniki, jak w przypadku użycia wagi – lub innych pojedynczych cech – jako wskaźnika zastępczego dla kosztu.

- b) Czy istnieją szczególnie wartościowe przykłady najlepszych praktyk pozwalających zwiększyć wydajność<sup>61</sup>?
- c) Jakie rozwiązania technologiczne mogą lub mogłyby przyczynić się do ograniczenia kosztów dostawy?
- d) Co Państwa zdaniem można by zrobić, aby zlikwidować lub złagodzić obecne ograniczenia regulacyjne, bez wystawiania na szwank realizacji celów, jakim one służą<sup>62</sup>?

### 5.2.2 Konkurencyjne, lecz zrównoważone ceny

#### *Potrzeba zrównoważonych taryf*

Dla podmiotów realizujących dostawy paczek powód do zaniepokojenia stanowi potencjalny wzrost kosztów, który prawdopodobnie znalazłby odzwierciedlenie w wyższych cenach usług dla klientów. Konsumenci przyzwyczajają się jednocześnie do ofert z „bezpłatną dostawą” i w rezultacie mogą zbyt nisko szacować rzeczywiste koszty operacyjne i społeczne związane z realizacją dostaw.

Duży detaliści internetowi są w stanie negocjować ceny dostawy ze względu na duży wolumen nadawanych przez nich przesyłek. Presja na marże podmiotów realizujących dostawy może być znaczna, gdy tymczasem muszą one dokonywać nowych inwestycji w celu dostosowania swojej działalności do wymogów handlu elektronicznego.

Pojęcie „zrównoważonych” cen użyte w niniejszej sekcji odnosi się do cen, które odzwierciedlają rzeczywiste koszty danej usługi ponoszone przez usługodawców (tzn. zapewniają im długoterminową rentowność) oraz ogół społeczeństwa (np. pod względem środowiskowym i społecznym), przy założeniu jednak, że rynki krajowe i transgraniczne są wystarczająco konkurencyjne, a więc wydajne.

#### **Pytania: konkurencyjne, lecz zrównoważone ceny – zrównoważony i przejrzysty charakter taryf**

##### **11) Zrównoważony charakter taryf:**

- a) Czy Państwa zdaniem obecny poziom opłat, którymi obciążani są klienci, za dostawę do miejsca zamieszkania jest zrównoważony w średnio- i długoterminowej perspektywie? Jeśli nie, co należało by zrobić, aby temu zaradzić?

<sup>61</sup> Np. zwiększony poziom harmonizacji procesu dostawy, przyrost wydajności, konsolidacja i współdzielenie infrastruktury w lokalnych centrach logistycznych. Zob. również [inicjatywa w sprawie elektronicznego transportu towarowego \(e-Freight\): http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_move\\_001\\_e\\_freight.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf)

<sup>62</sup> Zob. rozdział 4 poświęcony obecnym ramom regulacyjnym.

- |    |   |
|----|---|
| b) | Czy faktyczny koszt dostawy ponoszony przez detalistów internetowych powinien być bardziej przejrzysty dla konsumentów? Jeśli tak, to dlaczego? |
| c) | Czy faktyczne koszty dostawy, jakie ponosi ogół społeczeństwa, powinny być bardziej przejrzyste? Jeśli tak, to dlaczego? I w jaki sposób?       |

*Bardziej konkurencyjne rynki usług dostawy*

Konsumenci często postrzegają ofertę rozwiązań z zakresu dostawy jako bardzo ograniczoną, ze względu na brak przejrzystości rynku usług dostawy oraz faktyczny – lub postrzegany – stan konkurencji na tym rynku. W niektórych przypadkach konkretne rynki usług dostawy mogą być zdominowane przez niewielką liczbę podmiotów, których postępowanie uniemożliwia detalistom internetowym i konsumentom czerpanie pełni korzyści, jakie niosą rynki, na których panuje rzeczywista konkurencja.

Można by przewidzieć konkretne regulacyjne rozwiązania *ex ante* dla dobra konsumentów poprzez zapewnienie trwałej konkurencyjności rynków usług dostawy.



**Pytania: konkurencyjne, lecz zrównoważone ceny – bardziej konkurencyjne rynki usług dostawy**

**12) Poziom konkurencji na rynkach usług dostawy:**

- a) W których segmentach rynku lub na których rynkach istotne byłoby zapewnienie większej konkurencyjności?
- b) Publikowanie porównań cen zapewniłoby większą przejrzystość konsumentom i MŚP. W jaki sposób można by to zrealizować? Jakie można by podać argumenty za i przeciw?

**13) Nadzór i regulacje:**

Regulacyjne środki *ex ante* (takie jak obowiązek zapewnienia przejrzystości, obowiązek zapewniania dostępu do sieci dostawy oraz obowiązek ustalania cen w sposób odzwierciedlający koszty itp.) stosowane wobec podmiotów realizujących dostawy o znaczącej pozycji rynkowej mogą przyczynić się do wzrostu konkurencyjności rynków.

- a) Które rynki należałoby wziąć pod uwagę w tym względzie?
- b) Jakie specyficzne cechy operacji transgranicznych mogłyby uzasadniać wprowadzenie ograniczeń kosztów? Prosimy sprecyzować.
- c) Czy regulator powinien posiadać dokładniejsze informacje na temat rachunku kosztów podmiotów realizujących dostawy, aby lepiej ocenić relację kosztu do ceny dostawy dla małych i dużych paczek?
- d) Czy regulatorzy lub organy ds. konkurencji powinni odgrywać bardziej aktywną rolę w nadzorowaniu odnośnych krajowych rynków lub segmentów rynków?

*Bardziej konkurencyjne ceny usług dostawy transgranicznej*

Ceny dostawy transgranicznej stanowią szczególnie problem dla konsumentów i detalistów internetowych, zwłaszcza MŚP. Stawki różnią się znacznie<sup>63</sup>, nawet dla zamówień obejmujących ten sam zestaw towarów i wysyłanych do tego samego miejsca docelowego. Dlatego też istnieje potrzeba określenia rozwiązań pozwalających ograniczyć wpływ, jaki na ceny dostawy ma fakt przekroczenia granicy, oraz zlikwidować rozbieżność cen dostawy krajowej i transgranicznej, w przypadku gdy różnice te nie są obiektywnie uzasadnione.

<sup>63</sup> FTI, CIVIC (2011), badanie Eurobarometru, Accenture „European cross border e-commerce” (2011), YouGov Psychonomics „Ocena transgranicznego handlu elektronicznego w UE za pomocą anonimowych zakupów testowych” (2009). YouGov Psychonomics podaje, że opłaty za dostawę pobierane od konsumentów przez sprzedawców z segmentu handlu detalicznego i sprzedaży na odległość są przeciętnie dwukrotnie wyższe w przypadku dostawy transgranicznej niż w przypadku dostawy krajowej: średni koszt przesyłki dla zamówień krajowych wyniósł 8 EUR, natomiast dla zamówień wysyłanych za granicę – 16 EUR.

**Pytania: konkurencyjne, lecz zrównoważone ceny – bardziej konkurencyjne ceny usług dostawy transgranicznej**

**14) Jak można by zapewnić bardziej konkurencyjne i przejrzyste opłaty za dostawę transgraniczną?**

- a) Czy w gestii sił rynkowych należy pozostawić określenie poziomu opłat i poziomu przejrzystości, którego wymagają detaliści internetowi i konsumenci?
- b) Czy ściślejszy nadzór regulacyjny przyczyniłby się do osiągnięcia zrównoważonych cen dla konsumentów?
- c) Czy Państwa zdaniem wprowadzenie pewnego limitu cen dla pojedynczych zagranicznych małych i dużych paczek stanowiłoby realne i skuteczne rozwiązanie pozwalające zaspokoić potrzeby detalistów internetowych i konsumentów? Jaki byłby wpływ takiego limitu cen na ofertę rynkową i konkurencję?

**5.3 Poprawa interoperacyjności na całej długości łańcucha dostaw**

Aby uwzględnić potrzeby detalistów internetowych, lepiej zrozumieć, co stanowi najlepsze praktyki w zakresie logistyki i dostawy, oraz skutecznie informować o sposobach dostawy, które są dostępne konsumentom, konieczna jest większa przejrzystość i ściślejsza współpraca. Udana współpraca pomiędzy tymi dwoma sektorami oraz w ramach każdego z nich będzie miała decydujące znaczenie dla przyszłości handlu elektronicznego.

**5.3.1 Inwestycje mające na celu zwiększenie poziomu wykorzystania technologii**

Bardziej powszechne wykorzystanie funkcji śledzenia przesyłek mogłoby wzmocnić pozycję klientów, umożliwiając im dyktowanie miejsca i czasu dostawy. Pozwoliłoby to zwiększyć odsetek udanych pierwszych prób dostawy, a przez to ograniczyć koszty. Jednocześnie detaliści internetowi uzyskaliby odpowiednie i istotne informacje, dzięki którym byłoby w stanie skuteczniej zarządzać zapasami, optymalizować zwroty pieniędzy i procedury zwrotu towaru oraz uprościć procedury administracyjne.

**Pytania: poprawa interoperacyjności – inwestycje w technologie**

**15) Poziom wymaganych inwestycji:**

- a) W jakim stopniu możliwe jest oszacowanie, na poziomie mikro - i makroekonomicznym, przybliżonego kosztu wprowadzenia powszechnego systemu śledzenia paczek? Jakie najistotniejsze parametry należałoby uwzględnić?
- b) Jakie konkretne projekty pilotażowe z zakresu usług dostawy produktów zamawianych w internecie mogłyby być promowane, potencjalnie w ramach szerszych

programów mających na celu wspieranie inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne<sup>64</sup>?

### **5.3.2 Zacieśniona współpraca między detalistami internetowymi i podmiotami realizującymi dostawy**

Podmioty realizujące dostawy zwykle koncentrują się na swoich dużych klientach nadających duże ilości przesyłek i są mniej skłonne inwestować w marketing swoich usług ukierunkowany na podmioty nadające mniejsze ilości przesyłek, chociaż co do zasady ci mali nadawcy mogliby przyczynić się do wzrostu ich działalności. Również detaliści internetowi nie zawsze są świadomi istnienia alternatywnych rozwiązań i nie zawsze mają rozeznanie dostępnej oferty.

#### **Pytania: poprawa interoperacyjności – zacieśniona współpraca**

##### **16) Relacje partnerskie i współpraca:**

- a) Czy lepsza współpraca między detalistami internetowymi i podmiotami realizującymi dostawy może przyczynić się do zwiększenia poziomu interoperacyjności na polu prowadzonej przez nich działalności? Jeśli tak, jakie konkretnie działania mogliby podjąć detaliści i wspomniane podmioty w celu nawiązania nowej lub usprawnienia dotychczasowej współpracy?
- b) Czy rozwiązania zapewniające dodatkowe moce przerobowe powinny być wspólnie rozwijane, aby sprostać wymaganiom w okresie największego ruchu? Jeśli tak, to w jaki sposób można by tego dokonać?
- c) Czy potrzebowaliby Państwo możliwości skorzystania z usług podmiotów wspierających i zewnętrznych dostawców usług logistycznych? Jak można by rozwijać te – nowe lub istniejące – usługi, rozpropagować je i sprawić, by były bardziej wyekspozowane?

### **5.3.3 Połączone sieci i platformy**

Możliwość skutecznego dostarczania przez detalistów internetowych towarów zakupionych w internecie uzależniona jest od ukończenia tworzenia jednolitego rynku. Brak integracji i możliwości przesyłania danych między różnymi systemami informatycznymi stanowi poważną przeszkodę dla handlu transgranicznego<sup>65</sup>, a dostosowanie obecnych systemów wymagać będzie znacznych inwestycji.

<sup>64</sup> Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, program operacyjny „Konwergencja cyfrowa” lub inne inicjatywy mające na celu rozwój konkretnych technologii, takich jak wykorzystanie technologii RFID.

<sup>65</sup> Z jednej strony, istnieją różnice między krajowymi i zagranicznymi platformami informatycznymi, które mogą się różnić nawet w przypadku tych podmiotów realizujących dostawy, które funkcjonują na wielu rynkach w UE. Z drugiej strony, istnieją informacje, które detaliści Internetowi i podmioty realizujące dostawy mogliby między sobą wymieniać, aby usprawnić proces planowania przepustowości po obu stronach. Na przykład detaliści internetowi posiadają dane na temat produktów nabywanych w internecie oraz wiedzą, ile tych

Gdy operatorzy pocztowi realizujący dostawy towarów za granicę stanęli w obliczu presji ze strony linii lotniczych i organów celnych, domagających się spełnienia wyższych norm bezpieczeństwa po stwierdzeniu znacznego ryzyka w zakresie bezpieczeństwa, udało im się jednak stworzyć rozwiązania pozwalające na wymianę wymaganych danych. Podobny wysiłek – przy wspólnym zaangażowaniu detalistów internetowych – może być konieczny, aby zapewnić zaspokojenie potrzeb handlu elektronicznego.

Służby Komisji zainicjowały już szereg działań demonstracyjnych mających na celu poprawę konkurencyjności sektora transportu i logistyki w Europie dzięki inteligentnemu wykorzystaniu technologii informacyjnych oraz włączenie zwłaszcza małych przedsiębiorstw do cyfrowego łańcucha wartości w obszarze transportu i logistyki<sup>66</sup>.

---

produktów trafia do wysyłki i kiedy to następuje. Jeżeli chodzi o zwroty towarów, dla detalistów internetowych użyteczne byłyby informacje na temat wolumenu zwrotów i czasu dostawy tych przesyłek w czasie rzeczywistym, co umożliwiłoby im prowadzenie aktywnej obsługi klienta oraz skutecznego zarządzania zapasami.

<sup>66</sup> Projekt DiSCwise (<http://www.discwise.eu/>) finansowany przez DG ENTR ma na celu skuteczniejsze połączenie zainteresowanych stron poprzez wspieranie ich włączenia do efektywnych współmodalnych łańcuchów dostaw. Umożliwia użytkownikom usług transportowych i logistycznych oraz podmiotom świadczącym te usługi, zwłaszcza MŚP, łatwiejszy udział w planowaniu i realizacji przewozów, wykorzystując alternatywne środki transportu funkcjonujące zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

## **Pytania: poprawa interoperacyjności – wzajemna integracja**

### **17) Większa integracja:**

- a) Czy platformy logistyczne<sup>67</sup> obsługujące grupy podmiotów realizujących dostawy skuteczniej zaspokajałyby potrzeby detalistów internetowych? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- b) Czy grupa robocza skupiająca przedstawicieli branży<sup>68</sup> mogłaby przyczynić się do upowszechnienia innowacji i większego wykorzystania nowych technologii w celu ułatwienia większej integracji? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- c) Czy należy usprawnić procedury zwrotu towarów (w kontekście krajowym i transgranicznym)? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- d) Czy wymogi interoperacyjności oraz promocja nowych technologii stanowią trudność dla MŚP funkcjonujących w łańcuchu dostaw? Jakie działania mogłyby pomóc zminimalizować te trudności?
- e) Jakie (ewentualne) trzy główne działania mogłyby przyczynić się do poprawy interoperacyjności usług dostawy towarów zamawianych w internecie w kontekście transgranicznym w UE<sup>69</sup>? Jakie działania można by podjąć, aby poprawić zaistniałą sytuację w krótkoterminowej perspektywie, a jakie inicjatywy można by podjąć w średnio- i długoterminowej perspektywie? Jakie kroki należałoby również wprowadzić, aby poprawić interoperacyjność na poziomie międzynarodowym?

## **6. Zarządzanie zintegrowanym europejskim rynkiem usług dostawy paczek**

Przyszły obraz europejskiego handlu elektronicznego kształtować będą w szczególności potencjał doręczeńowy i sieci dostawy, które zostaną uruchomione w niedalekiej przyszłości. Zmiany te i ich wpływ na sektor handlu elektronicznego muszą być monitorowane; konieczna

---

<sup>67</sup> W idealnym scenariuszu platformy te usprawniłyby dostawy towarów zamawianych w internecie, pozwoliłyby zintegrować usługi logistyczne poprzez współdzielenie systemów informatycznych, przyczyniłyby się do poprawy koordynacji oraz przewidywałyby wykorzystanie wspólnego lub uzgodnionego przewoźnika na potrzeby dostaw (ograniczając wpływ na środowisko oraz ułatwiając obsługę zwrotów i zarządzanie zapasami).

<sup>68</sup> Przykładem takiej grupy roboczej była dawna grupa robocza ds. branży wysyłkowej w USA, którą utworzono w latach 90. i która skupiała wyższego szczebla specjalistów ds. technologii z kluczowych firm z branży, stawiająca sobie za cel poszukiwanie innowacyjnych i inteligentnych rozwiązań pozwalających skuteczniej doręczać przesyłki pocztowe.

<sup>69</sup> Obecnie około 30 % osób ze Zjednoczonego Królestwa dokonujących zakupów w internecie przyznaje, że kupuje towary na zagranicznych stronach internetowych (również poza Europą). Wewnątrzunijna średnia dla transgranicznych zakupów internetowych wynosi około 10 %. Mając powyższe na względzie, jasna staje się konieczność uzgodnienia europejskich i międzynarodowych standardów oraz zapewnienie większej skali połączeń, zwłaszcza w przypadku MŚP i konsumentów niewspółmiernie mocno dotkniętych taką sytuacją.

jest również koordynacja działań podejmowanych w celu promowania wydajnego i trwałego europejskiego rynku usług dostawy produktów zamawianych w internecie.

Niektórzy uczestnicy tego rynku już dysponują platformami umożliwiającymi współpracę, na przykład Europejska Grupa ds. Paczek<sup>70</sup>, która zrzesza obecnych na rynku operatorów pocztowych. Jeśli chodzi o regulatorów, Europejska Grupa Regulacji Rynku Usług Pocztych<sup>71</sup> stawia sobie za cel ułatwianie koordynacji i współpracy między niezależnymi krajowymi organami regulacyjnymi w celu zapewnienia spójnego stosowania dyrektywy w sprawie usług pocztowych. Obecnie ich działania i role nie uwzględniają pełnego zakresu działalności prowadzonej w ramach handlu elektronicznego. Nowe fora mogłyby odgrywać istotną rolę w tworzeniu jednolitego europejskiego rynku usług dostawy na potrzeby handlu elektronicznego.

Konieczna jest bardziej ukierunkowana współpraca, nadzór i egzekwowanie przepisów, aby nasilić koordynację podejmowanych działań w celu promowania sektora usług dostawy na potrzeby handlu elektronicznego. Nada to nowy impuls działaniom mającym na celu poprawę jakości usług dostawy towarów zamawianych w internecie.

#### **Pytania: zarządzanie**

**18)** Czy istnieją obszary, w których branża mogłaby podjąć skuteczne działania w celu wyeliminowania problemów wskazanych w niniejszej zielonej księdze? W jaki sposób można by upowszechniać te inicjatywy<sup>72</sup>? W jaki sposób zaangażować stowarzyszenia skupiające przedstawicieli handlu elektronicznego oraz branży doręczeńiowej?

**19)** W jaki sposób należy rozstrzygnąć aktualne kwestie z zakresu zarządzania dotyczące normalizacji i interoperacyjności<sup>73</sup>? Czy istnieje potrzeba zwiększania zaangażowania przedstawicieli handlu elektronicznego, zwłaszcza MŚP i konsumentów?

#### **7. Dalsze kroki:**

Wszystkie zainteresowane strony proszone są o przesłanie swoich uwag w postaci odpowiedzi na powyższe pytania. Odpowiedzi należy przesyłać najpóźniej do dnia 15 lutego 2013 r. na adres:

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

---

<sup>70</sup> Zob. przypis 17.

<sup>71</sup> Decyzja Komisji 2010/C 217/07.

<sup>72</sup> Na przykład upowszechnianie najlepszych praktyk, umowy partnerskie, kodeksy postępowania, normy regulujące elektroniczny przesył danych, etykiety, bazy danych adresowych, opracowanie europejskiej etykiety doręczeńiowej.

<sup>73</sup> Obecnie kwestiami normalizacji zajmuje się komitet techniczny CEN ds. usług pocztowych, natomiast kwestiami interoperacyjności między niektórymi operatorami pocztowymi – Europejska Grupa ds. Paczek.

lub

European Commission  
DG Internal Market and Services  
On line services unit  
Rue de la Loi 200  
1049 Brussels  
Belgia

Przekazane uwagi nie muszą dotyczyć wszystkich kwestii poruszonych w niniejszej zielonej księdze. Dlatego też prosimy wyraźnie wskazać kwestie, których dotyczą udzielone odpowiedzi. W miarę możliwości prosimy również podać konkretne argumenty przemawiające za określonymi alternatywnymi rozwiązaniami lub podejściami przedstawionymi w niniejszym dokumencie lub przeciwko nim. Prosimy również o wyrażenie opinii na temat wszelkich innych aspektów/kwestii, którymi należałoby się zająć w celu stworzenia zintegrowanego rynku usług dostawy paczek w Unii Europejskiej.

Zgłoszone uwagi zostaną opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług. Otrzymane odpowiedzi będą dostępne na stronie internetowej Komisji, chyba że zostanie wyraźnie zastrzeżona ich poufność.

W ramach dalszych działań związanych z niniejszą zieloną księgą i na podstawie otrzymanych odpowiedzi Komisja określi wiosną 2013 r. pakiet działań, które należy podjąć w celu ukończenia tworzenia jednolitego rynku paczek.