EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.11.2021.
COM(2021) 675 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o primjeni i provedbi Uredbe (EU) 2018/644 o uslugama prekogranične dostave paketa

1. UVOD

Proteklih je godina znatno porasla potražnja za uslugama dostave paketa[1] i na nacionalnoj i na prekograničnoj razini. Prekogranične mogućnosti dostupne kupcima na internetu potaknule su povećanje prekogranične e-trgovine i stvorile temelje za dinamičan rast usluga dostave paketa. Kao što je vidljivo iz najnovijeg izvješća Skupine europskih regulatora za poštanske usluge (ERGP), količina paketa u razmatranom razdoblju od 2018. do 2019. porasla je za 9,1 %, odnosno za više od 500 milijuna pošiljaka[2]. Taj je rast dodatno ubrzala pandemija bolesti COVID-19. Kupci su iz svojih domova imali pristup vrlo raznovrsnim proizvodima, a operatori usluga dostave uspjeli su nastaviti s radom unatoč ograničenjima uvedenima tijekom pandemije, posebno u sektoru prijevoza i teretnog prijevoza. Danas potrošači očekuju pristup velikom izboru usluga dostave paketa, konkurentnim ponudama tih usluga, i u smislu kvalitete i visine tarifa te transparentnosti tarifa domaćih i prekograničnih usluga dostave paketa. Osim toga, potrošači sve više smatraju da su aspekti kvalitete, kao što su fleksibilna mjesta i kratki rokovi isporuke, važne značajke prekogranične dostave paketa.

Uredba (EU) 2018/644 o uslugama prekogranične dostave paketa[3] (dalje u tekstu „Uredba”) donesena je 2018. u kontekstu strategije jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a radi otklanjanja zabrinutosti zbog prepreke koju su relativno visoke tarife primjenjive na prekogranične usluge dostave paketa, nedostatak transparentnosti i regulatornog nadzora nad takvim uslugama i srodnim tarifama stvarali prekograničnom pružanju usluga dostave paketa i funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Kad je riječ o uslugama prekogranične dostave paketa, Uredbom se nadograđuju i nadopunjuju pravila Direktive 97/67/EZ[4] („Direktiva o poštanskim uslugama”). Uz ovo Izvješće Komisija je donijela izvješće o primjeni Direktive o poštanskim uslugama, koje se temelji na ocjeni Direktive i u kojem su utvrđena moguća područja u kojima bi se okvir poštanskih usluga morao uskladiti s kretanjima na tržištu i tehnološkim razvojem te drukčijim potrebama korisnika[5].

U Uredbi se utvrđuju zahtjevi prema kojima operatori moraju priopćivati svoje tarife za određene domaće i prekogranične usluge dostave. Njome je predviđen i postupak prema kojem nacionalna regulatorna tijela moraju utvrditi neopravdano visoke tarife za prekograničnu isporuku pojedinačnih paketa. Uredbom su i svim regulatornim tijelima dane usklađene ovlasti za nadzor usluga dostave paketa. Naposljetku, njome je potvrđeno pravo

---

1 Napominje se da se na temelju članka 2. Uredbe pod paketima podrazumijevaju poštanske pošiljke s robom komercijalne ili nekomercijalne naravi, koja nije pismovna pošiljka i koja ne teži više od 31,5 kg, a usluge dostave paketa znači usluge koje uključuju prijam, usmjeravanje, prijevoz i uručenje paketa.

2 *ERGP PL II (20) 23 Report on core indicators* (Izvješće o ključnim pokazateljima ERGP PL II (20) 23).

3 Uredba (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o uslugama prekogranične dostave paketa, SL L 112, 2.5.2018., str. 19.–28.

4 Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga kako je izmijenjena Direktivom 2002/39/EZ[4] i Direktivom 2008/6/EZ, SL L 015 od 21. siječnja 1998., str. 14.–25.

5 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive o poštanskim uslugama (Direktiva 97/67/EZ kako je izmijenjena Direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ), COM(2021) 674.

potrošača na obaviještenost o mogućnostima prekogranične dostave, troškovima koje moraju platiti za prekograničnu dostavu paketa i politikama rješavanja pritužbi koje primjenjuju trgovci u skladu s Direktivom o pravima potrošača[6].

U članku 11. Uredbe od Komisije se zahtijeva da izvješćuje o primjeni i provedbi Uredbe te da posebice ocijeni njezin doprinos poboljšanju usluga prekogranične dostave paketa, uključujući pristupačnost za MSP-ove i pojedinačne korisnicike te njezin utjecaj na razine prekogranične dostave i e-trgovinu. Ona bi trebala razmotriti i mjeru u kojoj su nacionalna regulatorna tijela imala poteškoća s primjenom Uredbe i napredak postignut u pogledu drugih inicijativa za dovršenje jedinstvenog tržišta usluga dostave paketa.

U ovom se Izvješću ističu dosadašnja glavna postignuća i izazovi koji se odnose na primjenu i provedbu, a posebno se navodi da su sva nacionalna regulatorna tijela stekla veliko znanje o operatorima usluga dostave paketa koji su aktivni na tržištu usluga dostave paketa, među ostalim o novim poslovnih modelima.

2. METODA I PODRUČJE PRIMJENE

Ovo Izvješće obuhvaća prve dvije godine primjene Uredbe. Ono se temelji na doprinosima ERGP-a[7]. Nacionalna regulatorna tijela svake su godine od 2019. do 2021. priopćivala tarife navedene u Izvješću. Komisija je provela i ciljano savjetovanje upućeno operatorima usluga dostave, potrošačima, trgovcima na malo i socijalnim partnerima iz Odbora za europski socijalni dijalog za poštanske usluge.

Uredbom se nacionalna regulatorna tijela obvezuju na prikupljanje posebnih podataka od pružatelja usluga dostave paketa, uključujući podatke o tarifama. Tarife obuhvaćene područjem primjene Uredbe javno su navedene domaće i unutareuropske prekogranične tarife 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa kako su utvrđene u Prilogu Uredbi. Te tarife odnose se isključivo na pojedinačne pošiljke bez popusta. Stoga se prije svega primjenjuju na usluge dostave paketa koje su kupili pojedinačni potrošači ili vrlo mali e-trgovci na malo koji s operatorima nisu ugovorili tarife. Veći pošiljatelji, posebno maloprodajne e-trgovine ili platforme, općenito imaju korist od ugovorenih sniženih tarifa prije svega zbog velikih količina, ali i zbog toga što pošiljatelji poduzimaju neke radnje prethodnog usmjeravanja i prijevoza. Stoga se javno navedene tarife primjenjuju samo na vrlo mali dio ukupnog tržišta usluga dostave paketa i mogle bi se odnositi na samo 6 % ukupne količine paketâ[8].

---

[6] Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 304, 22.11.2011., str. 64.–88.

[7] Posebno, *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

[8] Prema Međunarodnoj poštanskoj korporaciji (IPC) 2019. prosječna količina koju su poslali pojedinačni pošiljatelji iznosi 5,8 %, količina koju su poslala državna tijela 10,5 %, a ona koju su poslala poduzeća 83,7 %.

Ipak, pojedinačni pošiljatelji pojedinačnih paketnih pošiljki posebno su osjetljivi na tarife, koje bi im i dalje trebale biti pristupačne. To su potvrdili potrošači koji su sudjelovali u ciljanom savjetovanju. Vrlo mali e-trgovci na malo, za koje je vjerojatnije da će upotrijebiti uslugu dostave paketa s jedinstvenom tarifom, pri razvoju svojih aktivnosti e-trgovine često traže najjeftinije opcije dostave. Oni bi stoga mogli imati koristi od povećane transparentnosti tarifa. Transparentne tarife za pojedinačne pošiljke služe i kao referentna točka većim e-trgovcima na malo u pregovorima o sniženim tarifama s pružateljima usluga dostave.

3. PREGLED TRŽIŠTA DOSTAVE PAKETA U EU-U

Tržište prekogranične dostave paketa otvoreno je za tržišno natjecanje od devedesetih godina 20. stoljeća, a različiti pružatelji nude različite usluge i cijene ovisno o težini, veličini i odredištu te o značajkama dodane vrijednosti, kao što su opcije praćenja paketa ili vremena dostave.

Tržište dostave paketa može se općenito podijeliti na tri podtržišta, odnosno „od poduzeća prema poduzeću” (B2B), „od poduzeća prema potrošaču” (B2C) i „od potrošača prema drugoj stranci” (C2X). Segment C2X čini samo mali dio tržišta: primjerice, procjenjuje se da segment C2X, koji predstavlja pakete koji se šalju po pojedinačnim cijenama iz cjenika, čini manje od 7 % ukupnog tržišta dostave paketa u Njemačkoj i manje od 3 % u Nizozemskoj[9].

Potencijal rasta tržišta dostave paketa usko je povezan s rastom maloprodajnog internetskog tržišta. Ukupna internetska maloprodaja u Europi dosegnula je 424 milijarde EUR u 2019. s rastom od 15 % godišnje od 2014. Prekogranična dostava čini gotovo 24 % ukupne prodaje na internetu u Europi[10]. Zbog toga je europsko tržište dostave paketa u protekle dvije godine znatno poraslo i premašilo promet od 70 milijardi EUR u 2019.[11] Tehnologija praćenja pošte i paketa te sigurnija i pouzdanija usluga dostave poboljšale su i potaknule povjerenje potrošača.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 uvelike je ubrzala rast e-trgovine, a posljedično i usluga dostave paketa. Prosječan rast količine paketa u drugom tromjesečju 2020., tijekom ograničenja kretanja zbog bolesti COVID-19, na svjetskoj je razini iznosio 43 %[12]. To se kretanje nastavilo i u preostalom dijelu godine[13].

U prvom kratkoročnom preispitivanju Uredbe o geografskom blokiranju[14], donesenom 30. studenoga 2020., zaključeno je da neki e-trgovci na malo i dalje nerado nude mogućnosti

---

9 *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

10 https://ecommercenews.eu/24-of-ecommerce-in-europe-is-cross-border/

11 *European Parcels Market Insight Report 2020, Apex Insight* (Izvješće o europskom tržištu dostave paketa iz 2020., Apex Insight).

12 *IPC (2020), Global Postal Industry report 2020, p. 9.* (IPC (2020.), Izvješće o svjetskoj poštanskoj industriji za 2020., str. 9.).

13 Npr. http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/connecting-businesses-and-consumers-during-covid-19-trade-in-parcels-d18de131/ i 22 europska nacionalna regulatora priopćila su povećanje količine pošiljaka u kolovozu (u usporedbi s njih 15 u travnju), vidjeti izvješće Skupine europskih regulatora za poštanske usluge o posljedicama bolesti COVID-19 na poštanski sektor.

14 COM(2020) 766 final.

prekogranične dostave. Iako Uredba o geografskom blokiranju ne obvezuje trgovce na isporuku preko granica ako to nije predviđeno ugovorom, posljednje faze postupka kupnje mogu biti otežane jer se potrošači tek tad obavještavaju o tome da e-trgovac na malo ne dostavlja u državu potrošača. Eksperiment s tajnim kupcima iz izvješća o geografskom blokiranju, kojim su se ispitivali razni aspekti internetske trgovine (ne odnosi se samo na prekograničnu dostavu paketa), pokazao je da je samo jedan od tri pokušaja prekogranične kupnje bio uspješan.

Takvi problemi potencijalno mogu iznevjeriti očekivanja potrošača koji bi htjeli da proizvodi ponuđeni na internetu budu dostupni na cijelom jedinstvenom tržištu EU-a. Međutim, internetski trgovci i dalje nailaze na administrativne prepreke (kao što su zahtjevi za upis u registar obveznika PDV-a) te su im zahtjevi za zaštitu potrošača koji se primjenjuju na prekograničnu trgovinu nejasni[15]. Ti problemi odvraćaju e-trgovce na malo od aktivnijeg prekograničnog poslovanja.

Pružatelji usluga dostave paketa koji su aktivni na tržištu obuhvaćaju nacionalne poštanske operatore, međunarodne operatore hitnih i logističkih usluga, operatore prisutne većinom na domaćem tržištu i pošiljatelje konsolidirane pošte (tj. posrednici između kupaca i operatora koji objedinjuju zahtjeve kupaca za usluge dostave paketa). Iako u svojim državama nacionalni poštanski operatori univerzalne usluge općenito imaju vrlo visok tržišni udio na tržištu dostave pisama[16], na tržištu dostave paketa imali su samo prosječan udio, koji je u razdoblju od 2015. do 2019.[17] iznosio približno 33 % izraženo u količini, odnosno 27 % u prihodima. Međunarodni operatori hitnih i logističkih usluga najvažniji su sudionici u raznim segmentima tržišta, a na tržište dostave paketa u nekim su državama članicama (Austrija, Francuska, Njemačka, Italija i Španjolska) ušle i međunarodne internetske maloprodajne platforme. Stoga uz izuzetak povijesnih operatora na domaćem tržištu, sve više sudionika aktivnih u tom sektoru ima multinacionalnu/međunarodnu logističku strukturu.

Na tržištu dostave paketa neprestano se uvode inovacije i razvija digitalizacija. Tehnologija je pridonijela pružanju boljih, jeftinijih i pouzdanijih usluga dostave paketa. Operatori ulažu u poboljšanje svojih informacijskih sustava kako bi svojim kupcima pružili bolje informacije o dostavi (npr. primjenom inovativnih rješenja za praćenje paketa) i kako bi poboljšali svoju operativnu učinkovitost. Mnogi prijevoznici nedavno su uveli teretne bicikle za dostavu za tzv. posljednji kilometar, električna vozila za smanjenje ekološkog otiska, te su povećali upotrebu paketomata i mjesta za prikupljanje pošiljaka kako bi kupcima pružili dodatne pogodnosti.

---

[15] To su druga i treća najveća prepreka za trgovce u maloprodaji (naplata duga na prvom je mjestu), koje i dalje utječu na velik broj poduzeća (60 % poduzeća navodi postupke povezane s PDV-om kao prepreku za prekograničnu prodaju), radni dokument službi Komisije: Koraci poduzeća na jedinstvenom tržištu: praktične smetnje i prepreke, SWD(2020) 54 final.

[16] Točka 3.2 Radnog dokumenta službi Komisije SWD(2021) 309 priloženog Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive o poštanskim uslugama (Direktiva 97/67/EZ kako je izmijenjena Direktivama 2002/39/EZ i 2008/6/EZ), COM(2021) 674.

[17] *ERGP report on core indicators for monitoring the European postal market, 2020* (Izvješće ERGP-a o ključnim pokazateljima za praćenje europskog poštanskog tržišta, 2020.).

4. GLAVNI ZAKLJUČCI O PRIMJENI I PROVEDBI UREDBE

4.1. Regulatorni nadzor

U skladu sa zahtjevima utvrđenima u Uredbi **pružatelji usluga dostave paketa** (s više od 50 zaposlenih ili poslovnim nastanom u više država članica) nadležnom nacionalnom regulatornom tijelu dostavili su ključne podatke o svojim aktivnostima, uključujući promet, količinu i osoblje. Međutim, devet od trinaest predstavnika sindikata koji su sudjelovali u savjetovanju smatrali su da to izvješćivanje nije povećalo transparentnost kad je riječ o broju članova osoblja zaposlenih kod operatora usluga dostave paketa, a jedanaest ih je izvijestilo da se izvješćivanje i transparentnost u pogledu radnog statusa radnika u sektoru dostave paketa nisu povećali. ERGP je izvijestio da je više nacionalnih regulatornih tijela imalo poteškoća u prikupljanju podataka o zapošljavanju i pružanju potrebne granularnosti u podacima o zapošljavanju. Štoviše, izvijestio je da je 15 nacionalnih regulatornih tijela odlučilo da 2020. neće objaviti prikupljene podatke[18].

Pružatelji usluga koji posluju preko granica dostavili su i svoj javni popis tarifa 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa. Te obveze izvješćivanja općenito su dovele do usklađenijeg i detaljnijeg postupka prikupljanja informacija i podataka u državama članicama iako se mogu primijetiti neke razlike u razini preciznosti dostavljenih podataka.

Nacionalna regulatorna tijela jednom su godišnje Komisiji dostavljala javni popis tarifa 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa. Svi su regulatori u većini slučajeva poštovali rok za dostavu tarifa. Usto, nacionalna regulatorna tijela trebala su utvrditi i ocijeniti tarife koje se smatraju neopravdano visokima i te ocjene dostaviti Komisiji. To ocjenjivanje, međutim, obuhvaća samo tarife usluga na koje se primjenjuje obveza pružanja univerzalne usluge jer samo te usluge moraju biti troškovno usmjerene i pristupačne u skladu s Direktivom o poštanskim uslugama. U smjernicama iz 2018. Komisija preporučuje da nacionalna regulatorna tijela, kad u okviru postupka ocjene primjenjuju mehanizam filtriranja prije ocjene, tj. sustav za razvrstavanje prekograničnih tarifa 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa, ispitaju 25 % tarifa koje su rangirane kao najviše. ERGP je nedavno preporučio Komisiji[19] da od 2022. nacionalna regulatorna tijela smanje opseg ocjenjivanja na 20 % najviših tarifa.

Nacionalni su regulatori 2020. Komisiji podnijeli 20 izvješća o ocjeni, odnosno isti broj kao i 2019. U šest država u kojima su 2020. uočene potencijalno visoke tarife intervencija nacionalnih regulatora uzrokovala je sniženje cijena 2021. u dvije države članice.

Komisija je objavila verzije prethodno navedenih izvješća o ocjeni[20] koje nisu povjerljive. Isto tako, 20. rujna 2018. donijela je Provedbenu uredbu[21] kojom se utvrđuju obrasci za

[18] *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

[19] ERGP je 29. travnja 2021. objavio ERGP PL (21) 4 o mogućem smanjenju postotka mehanizma filtriranja prije ocjene.

[20] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/assessment-cross-border-single-piece-parcel-tariffs_en

dostavljanje informacija od strane pružatelja usluge dostave paketa. Nadalje, 12. prosinca 2018. izdala je smjernice za nacionalna regulatorna tijela o transparentnosti i ocjenjivanju prekograničnih tarifa za pakete[22]. Obama aktima nastoji se standardizirati i osigurati dosljednost izvješćivanja i ocjenjivanja tarifa, a istodobno se smanjuje administrativno opterećenje nacionalnih regulatornih tijela i pružatelja usluga dostave paketa.

Uredbom se od **država članica** zahtijeva da donesu pravila o sankcijama koje se primjenjuju na pružatelje usluga koji ne djeluju u skladu s Uredbom. Sva nacionalna regulatorna tijela imaju ovlasti sankcioniranja na temelju nacionalnog zakonodavstva. Nijedno nacionalno regulatorno tijelo dosad nije izreklo sankcije zbog navodnih kršenja Uredbe.

Općenito, pružatelji usluga dostave paketa, nacionalna regulatorna tijela i države članice ispunili su obveze proizašle iz Uredbe. U nekim slučajevima nacionalna regulatorna tijela kasnila su s podnošenjem izvješćâ o ocjenjivanju tarifa Komisiji. Komisija će pratiti u kojoj će mjeri kašnjenja potrajati u narednim izvještajnim razdobljima i razloge kašnjenja.

Administrativne posljedice i poteškoće za nacionalna regulatorna tijela

Kad je riječ o **prikupljanju i dostavljanju informacija** koje provode pružatelji usluga dostave paketa, neki su regulatori prijavili manje, ali različite probleme s kojima se susreću pružatelji usluga dostave paketa, a koji se odnose, na primjer, na različita tumačenja posebnih pojmova[23] (primatelji franšize, podugovaratelji) ili na određene podatke[24] (promet, količine, zaposlenost). Međutim, 2020. manje je nacionalnih regulatornih tijela priopćilo te poteškoće u odnosu na 2019., što može ukazivati na krivulju učenja.

Kad je riječ o **prikupljanju i dostavljanju tarifa** pružatelja usluga dostave paketa nacionalnim regulatornim tijelima, koja zatim te tarife dostavljaju Komisiji, najviše je problema prijavljeno zbog tehničkih poteškoća s aplikacijom za pakete (internetski alat za prikupljanje podataka) korištenom za dostavljanje tarifa. Te su poteškoće riješene. Nekoliko nacionalnih regulatornih tijela primilo je tarife od pružatelja usluga dostave paketa s određenim kašnjenjem, pa su imali poteškoća s njihovom provjerom i poštovanjem roka za dostavljanje Komisiji.

Kad je riječ o tarifama za 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa, problemi s definicijama i poteškoće s pronalaženjem prave tarifne kategorije često su posljedica toga što se Uredba temelji na kategorizaciji prema težini, koju primjenjuju imenovani pružatelji univerzalne usluge. Drugi pružatelji usluga dostave paketa (često pružatelji hitnih usluga) mogu temeljiti svoje tarife na različitim kriterijima, kao što su dimenzije, umjesto težine. Stoga je nekim pružateljima usluga bilo teško svrstati svoje usluge u jednu od 15 kategorija.

---

[21] Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1263 od 20. rujna 2018. o utvrđivanju obrazaca za dostavljanje informacija od strane pružatelja usluge dostave paketa u skladu s Uredbom (EU) 2018/644 Europskog parlamenta i Vijeća, C/2018/6007.

[22] Komunikacija Komisije o smjernicama za nacionalna regulatorna tijela u pogledu transparentnosti i ocjenjivanja prekograničnih tarifa za pakete u skladu s Uredbom (EU) 2018/644 i Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/1263, COM/2018/838 final.

[23] Petnaest nacionalnih regulatornih tijela 2019. i devet 2020.

[24] Sedam nacionalnih regulatornih tijela 2019. i pet 2020.

To je otežalo pravu usporedbu tarifa. Uočena je i nedosljednost u raspodjeli proizvoda jer su neki pružatelji usluga prijavili iste podatke o paketima u različitim kategorijama. Neki pružatelji univerzalne usluge izvijestili su da osim standardnih paketa univerzalne usluge koji se ne mogu pratiti nema dostupnih usluga praćenja paketa.

Broj pružatelja usluga dostave paketa koji svoja nacionalna regulatorna tijela izvješćuju o tarifama uvelike se razlikuje među državama članicama, bez obzira na veličinu države članice. Broj pružatelja usluga koji pružaju usluge domaće i prekogranične dostave paketa koji se može pratiti težine 1 kg kreće se od četiri do 18, ovisno o državi članici. To može ukazivati na različite stupnjeve tržišne koncentracije u EU-u ili na neke poteškoće na koje regulatori nailaze u provedbi obveza izvješćivanja prema operatorima.

Kad je riječ o **ocjenjivanju tarifa koje mogu biti neopravdano visoke**, a koja provode nacionalna regulatorna tijela, glavne poteškoće o kojima su izvijestila regulatorna tijela općenito su se odnosile na dostupnost podataka i pitanja usporedivosti. Iskustvo je pokazalo da su se određeni elementi koje bi regulatori trebali uzeti u obzir pri ocjenjivanju, konkretno količine u državi članici podrijetla i državi članici dostave, posebni troškovi prijevoza i rukovanja te drugi relevantni troškovi i kvaliteta usluge, u ocjenjivanju tarifa upotrebljavali više od drugih (kao što je vjerojatni utjecaj na pojedinačne korisnike te mala i srednja poduzeća).

ERGP je ocijenio i **administrativne posljedice** za nacionalna regulatorna tijela u njihovoj primjeni Uredbe[25].

Prosječan broj radnih sati osoblja utrošen na prikupljanje i obradu informacija propisan Uredbom iznosio je 108 u 2020. u usporedbi sa 168 u 2019. (–35 %). Prosječan broj radnih sati osoblja utrošen na prikupljanje i dostavljanje tarifa iznosio je 95 u 2020. u usporedbi sa 159 u 2019. (–40 %). Međutim, broj radnih sati osoblja znatno se razlikuje među nacionalnim regulatornim tijelima. Za ocjenjivanje tarifa prosječan broj radnih sati osoblja iznosio je 135 u 2020. u usporedbi sa 182 u 2019. (–26 %).

Čini se da se prethodno navedena pitanja prije svega odnose na početno razdoblje primjene i ne ukazuju na veće probleme u prikupljanju podataka i regulatornom nadzoru. Komisija će pratiti postoje li i dalje određena pitanja i procijeniti kako bi se mogla osigurati bolja usporedivost podataka, na primjer smjernicama za operatore i regulatorna tijela.

Tehničke poteškoće s prijenosom podataka za objavljivanje u internetskoj aplikaciji za usluge dostave paketa morat će se kontinuirano pratiti.

4.2. Transparentnost prekograničnih tarifa

Kako bi povećala transparentnost prekograničnih tarifa, Komisija je 2019. uspostavila internetski alat za transparentnost. S pomoću tog alata objavljuje se javni popis domaćih i prekograničnih tarifa 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa za pojedinačne pošiljke u

[25] *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

svim državama članicama[26]. One su u načelu relevantne samo za potrošače ili vrlo male (mikro) e-trgovce na malo koji nemaju koristi od sniženih tarifa.

Komisija je 2021. objavila 40 440 tarifa koje je primjenjivao 281 pružatelj usluga dostave paketa, što je pad u odnosu na 52 276 tarifa 386 pružatelja usluga dostave paketa 2019. Čini se da smanjenje broja pružatelja usluga i tarifa ne odražava stvarni trend konsolidacije na tržištu, nego je ono rezultat toga što su nacionalna regulatorna tijela nakon početnog iskustva 2019. preispitala ili redefinirala područje primjene svojih obveza izvješćivanja jer su u nekim zemljama društva kćeri, koja posluju u istoj državi, udvostručavala podatke o cijenama.

Na temelju broja posjeta čini se da je upoznatost s internetskim alatom za transparentnost prilično niska. Mjesečni prosjek posjeta 2019. iznosio je 333, a 2020. iznosio je 814. Neka su nacionalna regulatorna tijela bila proaktivnija od drugih u dijeljenju poveznice za alat, što je vidljivo po profilu korisnika: većina je posjetitelja stranice iz Italije (40 %), Mađarske (16 %), Belgije (8 %) i Hrvatske (7 %). Komisija i nacionalni regulatori trebali bi promicati i poboljšavati prilagođenost korisnicima tog alata za transparentnost.

Sudionici u ciljanom savjetovanju Komisije o prekograničnoj dostavi paketa potvrđuju da e-trgovci na malo i potrošači gotovo ni ne znaju da on postoji. Iako veći broj pružatelja usluga dostave paketa zna za alat, oni ističu da su na njihovim internetskim stranicama i na drugim internetskim stranicama za usporedbu cijena dostupni relevantniji podaci.

Nacionalna regulatorna tijela ističu dodatne nedostatke Komisijina internetskog alata za transparentnost i propituju njegovu učinkovitost u trenutačnom formatu[27]. Na primjer, baza podataka internetskih stranica ažurira se samo jednom godišnje, a tarife se mogu mijenjati kroz cijelu godinu. Nacionalna regulatorna tijela isto tako spominju da tarife možda ne predstavljaju najčešće usluge kojima se koriste pojedinci i e-trgovci na malo. Štoviše, neki pružatelji usluga dostave paketa temelje tarife na dimenziji paketa, a ne na njegovoj težini (što je jedan od kriterija pretraživanja korišten u internetskom alatu). Osim toga, postoje i druge značajke proizvoda koje krajnji kupci trebaju znati kako bi donijeli utemeljenu odluku, kao što je vrijeme dostave ili uvjeti osiguranja. O njima se ne izvješćuje.

U skladu s Uredbom tarife dostupne na internetskim stranicama Komisije ne uključuju PDV. Pružatelj usluga dostave paketa koji nije pružatelj univerzalne usluge obveznik je PDV-a, a pružatelj univerzalne usluge nije. Alat za usporedbu stoga potrošačima otežava usporedbu sa stvarnom cijenom koju bi platili za uslugu dostave paketa. To utječe na njegovu učinkovitost i prilagođenost korisnicima.

Dinamičniji kalkulator cijena, koji primjerice redovito prikazuje ažurirane tarife ili korisnicima omogućuje uključivanje više opcija u pretraživanje željene usluge, mogao bi biti bolja alternativa od postojećeg internetskog alata Komisije. Nacionalna regulatorna tijela, međutim, upozoravaju da bi takav pristup mogao povećati rizik znatnog administrativnog

[26] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_en

[27] *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

opterećenja i za regulatore i za pružatelje usluga dostave paketa te tvrde da su komercijalni pružatelji usluga možda primjereniji za pružanje te usluge, koja je već dostupna u nekim državama članicama.

Na temelju Uredbe internetski alat Komisije mora biti neutralnog i nekomercijalnog karaktera. Popusti između e-trgovaca na malo i operatora za dostavu paketa rezultat su dogovora dviju strana. Njihovo uvrštavanje na internetske stranice Komisije ne bi bilo informativno jer se ne bi uzeli u obzir posebni uvjeti koji se primjenjuju na sve e-trgovce na malo. Osim toga, ti su popusti osjetljivi poslovni podaci koji nisu javno dostupni.

Iako je još rano za potpunu ocjenu funkcioniranja Komisijina internetskog alata za transparentnost koji se odnosi na tarife, čini se da je transparentnost tarifa za prekograničnu dostavu pojedinačnih paketa veća danas nego prije donošenja Uredbe. Kako bi se pronašlo rješenje za slabu upotrebu alata za transparentnost, Komisija će razmotriti moguća poboljšanja internetskog alata radi veće usporedivosti tarifa, pri čemu će posebnu pozornost posvetiti razlikama u obračunavanju PDV-a. Isto tako, osigurat će bolju promidžbu široj javnosti, osobito pokazivanjem njegove komplementarnosti s drugim trenutačno dostupnim alatima za usporedbu cijena.

Pristupačnost MSP-ovima i pojedincima

Povećana transparentnost tarifa trebala bi pridonijeti poboljšanju i pristupačnosti usluga prekogranične dostave paketa, posebno za korisnike pojedinačnih usluga koje nisu dogovorene.

Provedena je analiza tarifa standardnih paketa koji se mogu pratiti težine 1 kg i 2 kg. Riječ je o najpopularnijim kategorijama s obzirom na količinu ponuđenih cijena u alatu za transparentnost[28]. Analiza obuhvaća kretanja tijekom prve tri godine prikupljanja podataka. Pruža kontrastne dokaze o kretanjima i razini tarifa usluga koje nude pružatelji univerzalne usluge i pružatelji usluge koja nije univerzalna[29].

Prosječne tarife za prekograničnu dostavu tih dviju vrsta paketa[30] koju provode **pružatelji univerzalne usluge** općenito su u razdoblju 2019.–2021. u nominalnim vrijednostima ostale uglavnom stabilne, uz iznimku Finske, u kojoj je zabilježeno znatno smanjenje prekograničnih tarifa, i Mađarske, u kojoj je zabilježeno znatno povećanje. U istom je razdoblju i u mnogim državama članicama zabilježeno znatno povećanje tarifa domaće dostave te vrste paketa, koje je iznosilo više od 12 % u osam država članica.

Omjer između prosječnih prekograničnih i domaćih tarifa koje su pružatelji univerzalne usluge naplaćivali 2021. iznosi od približno dva (u Francuskoj, Malti, Nizozemskoj, Španjolskoj i Švedskoj za obje vrste paketa) do približno devet (u Rumunjskoj za paket koji

[28] Ti su proizvodi odabrani i zbog široke upotrebe među potrošačima. Procjenjuje se da 86 % artikala kupljenih na internetu u drugoj zemlji teži manje od 2 kg.

[29] Za detaljne podatke i primijenjenu metodologiju vidjeti Prilog 1. ovom Izvješću.

[30] Vidjeti i Prilog 1., tablice s kretanjima jedinstvenih tarifa.

se može pratiti težine 2 kg). To znači da su u prosjeku prekogranične tarife od dva do devet puta skuplje od domaćih. Omjer se nije puno promijenio u tri razmatrane godine.

Kad je riječ o prosječnim prekograničnim tarifama istih kategorija paketa koje dostavljaju **pružatelji usluge koja nije univerzalna**, vidljiv je veći postotak povećanja tarifa u razdoblju 2019.–2021. Međutim, u mnogim slučajevima povećanje domaćih tarifa još je veće. Omjer između prosječnih prekograničnih i domaćih tarifa koje su pružatelji usluge koja nije univerzalna naplaćivali 2021. iznosi od približno 2 (u Finskoj, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu i Nizozemskoj za paket koji se može pratiti težine 1 kg) do približno 30 (u Malti za paket koji se može pratiti težine 2 kg).

Prosječne prekogranične tarife koje su naplaćivali pružatelji usluge koja nije univerzalna općenito su veće od tarifa univerzalne usluge koje su naplaćivali pružatelji univerzalne usluge. Usporedba tarifa koje su naplaćivali pružatelji univerzalne usluge i pružatelji usluge koja nije univerzalna 2019. pokazuje i da su tarife univerzalne usluge koje su naplaćivali pružatelji univerzalne usluge za prekogranično slanje paketa koji se može pratiti težine 1 kg bliže donjem rasponu tarifa naplaćenih za tu uslugu, nego najvišoj tarifi[31].

Cijena, međutim, nije jedini čimbenik zbog kojeg je dostava paketa pristupačna krajnjem korisniku. Važnu ulogu ima i kvaliteta usluga, kao što je vrijeme ili mjesto dostave. Općenito, razine usluga su se u proteklih nekoliko godina poboljšale, na primjer u smislu brže dostave, digitalnih sustava za praćenje koji obavještavaju primatelja o lokaciji paketa ili veće dostupnosti alternativnih mjesta dostave, kao što su paketomati ili trgovine. U kontekstu stabilnih cijena ili blagog rasta cijena, usluge dostave paketa danas se odlikuju višom razinom kvalitete ili obuhvaćaju usluge besplatne dostave.

Samo je manji broj država članica u kojima se paketi univerzalne usluge nalaze u višem rasponu prekograničnih tarifa u svojoj ocjeni 2019. zaključio da su te tarife neopravdano visoke (četiri države članice) ili potencijalno neopravdano visoke (jedna država članica). Ako se u obzir uzme niz objektivnih elemenata, kao što su druge relevantne tarife za usporedivu uslugu dostave paketa, količine trgovinskih tokova ili posebni troškovi prijevoza, rukovanja ili drugi relevantni troškovi, ti su regulatori zaključili da postoji znatna razlika između tarifa i njihovih temeljnih troškova. Općenito, tarife za koje je 2019. utvrđeno da su neopravdano visoke isto je utvrđeno i 2020. U Uredbi se nacionalnim regulatorima ne propisuje nikakva obveza da poduzmu mjere za ispravljanje te situacije.

Direktivom o poštanskim uslugama utvrđuje se samo opći okvir za ocjenu pristupačnosti i troškovne usmjerenosti tarifa univerzalne poštanske usluge. Prema ERGP-u[32] brojna nacionalna regulatorna tijela potvrđuju pristupačnost tih tarifa potrošačima i malim i srednjim poduzećima. Razlozi za to leže u tome što su alternativni pružatelji usluga dostave pružali

[31] *ERGP PL II (20) 23 Report on Postal Core Indicators* (Izvješće o poštanskim ključnim pokazateljima ERGP PL II (20) 23).

[32] *ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* (Izvješće o ocjeni usluga prekogranične dostave paketa ERGP PL II (20) 24).

slične usluge po nižim cijenama ili su se tarife odnosile na proizvode koji se nisu uobičajeno upotrebljavali.

Kao odgovor na savjetovanje Komisije dionici su iznijeli različita stajališta o tome jesu li tarife za usluge dostave paketa pristupačne. Krajnji kupci i udruženja trgovaca na malo naveli su da se u posljednje dvije godine nije promijenila pristupačnost tarifa. S druge strane, većina pružatelja usluga dostave paketa, uključujući pružatelje univerzalne usluge, ima pozitivniji stav i smatra da se pristupačnost usluga dostave paketa poboljšala. Iz opće ocjene odgovora na savjetovanje vidljivo je da su tarife općenito pristupačne.

Komisija će i dalje pratiti tarife koje naplaćuju operatori poštanskih usluga, njihova kretanja i pristupačnost korisnicima te uzimati u obzir i znatnu ukupnu promjenu u količinama koja je nastala proteklih godina.

Utjecaj na prekogranične razine dostave paketa i e-trgovinu, uključujući podatke o troškovima dostave

Uredba, s ograničenim područjem primjene i užim ciljevima, ne sadržava odredbe koje mogu izravno utjecati na razine prekogranične dostave paketa u kontekstu e-trgovine.

Povećana transparentnost prekograničnih tarifa mogla bi pomoći u pokretanju poslovanja novih malih e-trgovaca na malo te u poslovanju već postojećih malih tradicionalnih trgovaca u maloprodaji koji odluče prodavati svoje proizvode na internetu, tako da se utvrde najbolje od 15 najčešće korištenih usluga dostave paketa. Potonje obuhvaća i male tradicionalne trgovce u maloprodaji koji su bili prisiljeni pronaći alternativna rješenja za prodaju svojih proizvoda u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, posebno u razdobljima ograničenja kretanja.

Doista, kad je riječ o troškovima dostave u kontekstu e-trgovine, potrebno je razlikovati tarife koje pružatelji usluga dostave paketa naplaćuju e-trgovcima na malo i iznose dostave koje e-trgovci na malo naplaćuju svojim krajnjim kupcima. Iako se u Uredbi neke tarife koje naplaćuju pružatelji usluga dostave paketa nastoje učiniti pristupačnijima pojedinačnim korisnicima primjenom veće transparentnosti, tarife koje je dogovorio trgovac na malo mogu se znatno razlikovati. Iznos transakcije koji krajnji kupac na kraju plati uvelike će ovisiti o poslovnoj strategiji trgovca na malo. Naime, e-trgovac na malo može odlučiti hoće li ponuditi besplatnu dostavu preuzimanjem troškova dostave (u cijelosti ili djelomično) ili uključivanjem troškova dostave (u cijelosti ili djelomično) u cijenu proizvoda. To se može dogoditi i s drugim troškovima povezanima s internetskom prodajom proizvoda, na primjer s troškovima pakiranja. Stoga iz ukupne cijene koju je krajnji kupac platio nije moguće ekstrapolirati stvarne cijene dostave. Zbog toga je teško procijeniti ima li Uredba utjecaj na troškove dostave koje krajnji kupci plaćaju za proizvode koje kupuju na internetu. Međutim, moglo bi biti korisno istražiti kako se utvrđuju tarife za dostavu paketa u kontekstu e-trgovine.

4.3. Informacije za potrošače

U Uredbi se navodi da za ugovore obuhvaćene područjem primjene **Direktive o pravima potrošača**[33] trgovci već u fazi prije sklapanja ugovora moraju potrošačima dati informacije o opcijama prekogranične dostave, naknadama koje plaćaju potrošači i svojim politikama za rješavanje pritužbi. Regulatorni okvir EU-a o pravima potrošača nedavno je izmijenjen, iz čega proizlaze sljedeće nove inicijative, relevantne za dostavu paketa:

- u **Direktivi o boljem izvršavanju i modernizaciji pravila EU-a o zaštiti potrošača**[34] zahtijeva se da se na internetskom tržištu izričito navede kako se obveze povezane s ugovorom dijele između treće strane koja nudi robu i pružatelja internetskog tržišta (npr. koji je trgovac (treća strana ili internetsko tržište) odgovoran za dostavu paketa i za rukovanje vraćenom robom te kojem se potrošač može obratiti u slučaju problema),

- i **Direktivom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošačâ**[35] kvalificiranim subjektima bit će omogućeno da pokrenu zajedničke tužbe kako bi zaustavili kršenje prava potrošača i ostvarili pravnu zaštitu. Treba napomenuti da, iako se u pravnim aktima navedenima u Prilogu I. Direktive o predstavničkim tužbama (EU) 2020/1828, primjenjive od 2023., ne spominje Uredba 2018/644, države članice i dalje su nadležne za primjenu odredbi Direktive (EU) 2020/1828 na dodatna područja uz područja navedena u Prilogu I[36].

5. NAPREDAK U POGLEDU DRUGIH INICIJATIVA ZA DOVRŠENJE JEDINSTVENOG TRŽIŠTA USLUGA DOSTAVE PAKETA

U Uredbi se zahtijeva da se ocijeni napredak i u drugim inicijativama relevantnima za prekograničnu dostavu paketa. U odjeljku u nastavku ističu se nedavna kretanja koja utječu na prekograničnu dostavu paketa.

Digitalizacija i e-trgovina

Ukidanje neopravdanih prepreka za prekograničnu e-trgovinu, poboljšanje usluga prekogranične dostave paketa, zaštita prava internetskih kupaca i promicanje prekograničnog

[33] Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 304, 22.11.2011., str. 64.–88.

[34] Direktiva (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača.

[35] Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošačâ i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ.

[36] Uvodna izjava 18. Direktive (EU) 2020/1828 od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošačâ i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ.

pristupa internetskom sadržaju okosnica su strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Novi regulatorni okvir o geografskom blokiranju stupio je na snagu 3. prosinca 2018[37].

Čak i ako se Uredbom o geografskom blokiranju ne regulira prekogranična dostava paketa, ona osobito služi za suzbijanje diskriminacije potrošača i poduzeća na temelju njihova državljanstva, mjesta stanovanja ili poslovnog nastana pri kupnji robe ili usluga na internetu u EU-u. Komisija je 30. studenoga 2020. objavila prvo izvješće o Uredbi o geografskom blokiranju, iz kojeg je vidljivo da potrošači često puno očekuju od prekogranične dostave na unutarnjem tržištu te da su razočarani u slučaju odbijanja ili nepostajanja opcije dostave za određene države, među ostalim kod multinacionalnih trgovaca. Zaključeno je da je postupak kupnje često prekinut u posljednjim fazama jer trgovac ne dostavlja robu u državu kupca. U nedavnom eksperimentu s tajnim kupcima[38] samo je jedan od tri pokušaja prekogranične kupnje bio uspješan. To je uglavnom posljedica trajnih ograničenja dostave u prekograničnoj kupnji. Takva ograničenja i dalje utječu na više od 50 % pokušaja kupnje, čak i kad je riječ o multinacionalnim trgovcima koji nude različite nacionalne inačice svojih stranica.

Zbog tih je razloga Komisija zaključila, među ostalim, da će dodatno pratiti razvoj elemenata koji utječu na aktivno prekogranično poslovanje trgovaca, među ostalim s obzirom na prekograničnu dostavu i/ili dostupnost inovativnih usluga dostave za potrošače[39].

Razvoj normi

Najnoviji zahtjev Komisije za normizaciju donesen je 2016.[40], a dovršen 2020. Nekoliko otad razvijenih standarda usmjereno je na **poboljšanje postupaka dostave paketa[41]:**

- standard za mjerenje **pritužbi** zbog oštećenih ili izgubljenih paketa ili paketa koji nisu dostavljeni na vrijeme. Standard je usmjeren na e-trgovinu i pitanje većeg broja operatora pošiljke te na ulogu primatelja u odnosu na osobu koja je platila uslugu,

- Standardizacija **kutija za pakete** s digitalnim značajkama. Te kutije za pakete za kućnu upotrebu poboljšavaju prilagođenost e-trgovine korisniku,

- sučelja za **prekogranične pakete**. Taj alat pridonosi e-trgovini navođenjem razmjene informacija između e-trgovca i prvog logističkog operatora. Odnosi se i na fizičke oznake i na elektroničku razmjenu,

- standardizacija zahtjevâ za **prethodne elektroničke podatke** u poštanskim postupcima. Taj se alat odnosi na podatke koji se šalju prije nego što pošiljka stvarno stigne, s

[37] Komisija je 30. studenoga 2020. objavila izvješće u kojem je navedeno da su prvi mjeseci provedbe u nacionalnim izvršnim tijelima i tijelima za pružanje pomoći pokazali da potrošači često imaju veća očekivanja u pogledu prava i obveza kad je riječ o sporovima i problemima.

[38] Ipsos i dr. (2020.).

[39] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-publishes-its-short-term-review-geo-blocking-regulation

[40] Komisija je donijela M/548 u kolovozu 2016. C(2016) 4876 final od 1.8.2016.

[41] Provedbena odluka Komisije (EU) 2021/1827 od 18. listopada 2021. o standardima za poštanske usluge i poboljšanju kvalitete usluga radi potpore Direktivi 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća – *SL L 369, 19.10.2021.* https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1827/oj?locale=hr

naznakom vrijednosti, rizičnog materijala itd. Njime se promiče interoperabilnost postupaka dostave paketa.

Trenutačno se priprema novi zahtjev Komisije za standardizaciju poštanskih usluga.

Interconnect

Trideset poštanskih operatora, uključujući većinu pružatelja univerzalne usluge u EU-u, sudjeluje u **programu Interconnect, koji je pokrenula Međunarodna poštanska korporacija (IPC)** radi poboljšanja interoperabilnosti prekogranične dostave paketa. Pružatelji univerzalnih usluga koji sudjeluju obvezali su se primati proizvode jedni od drugih i dostavljati ih jedni drugima u skladu sa zajednički dogovorenim standardima, koji im omogućuju povećanje količina dostave u okviru e-trgovine. U okviru programa Interconnect 2020. zabilježene su rekordne razine prekograničnih paketa koji se mogu pratiti[42]. To je djelomično posljedica procvata e-trgovine povezanog s bolešću COVID-19, ali i odraz većeg povjerenja poštanskih subjekata i e-trgovaca na malo. IPC je 2018. pokrenuo i platformu za prekograničnu kupnju („Dinamička platforma za trgovce”), koja omogućuje e-trgovcima na malo, osobito MSP-ovima, da svojim korisnicima ponude brojna (prekogranična) rješenja poštanske dostave[43].

Svjetska poštanska unija

Zbog znatnog povećanja broja paketa iz zemalja koje nisu članice EU-a, osobito zemalja jugoistočne Azije, operatori iz EU-a suočeni su s brojnim velikim komercijalnim i političkim izazovima. Naime, pružatelji univerzalne poštanske usluge od izvornog su pružatelja primali naknadu („terminalne pristojbe”) koja je bila izrazito niska i nije bila povezana ni s poštarinom u zemlji ni sa stvarnim troškovima dostave.

To je uzrokovalo poremećaje tržišta u sektoru e-trgovine jer je operatorima e-trgovine izvan EU-a bilo omogućeno da se koriste mogućnošću nižih troškova dostave. To je posebno pogodilo europske male e-trgovce na malo. Sustav naknada uspostavljen na globalnoj razini u okviru Svjetske poštanske unije izmijenjen je 2019. uvođenjem stope naknade o kojoj operator primatelj univerzalne usluge može jednostrano odlučiti, a koja iznosi najviše 70 % tarife za domaću dostavu pojedinačnih paketa (tzv. samoprijavljene stope). Te će se stope postupno uvoditi do 2025. (srpanj 2020. za Sjedinjene Američke Države).

Nadalje, od 1. srpnja 2021. ukinuto je izuzeće od PDV-a na uvoz primjenjivo na robu vrlo male vrijednosti do 22 EUR. Time je riješen problem prijevara uzrokovanih prethodno zloupotrebljavanim izuzećem od PDV-a za robu koja dolazi izvan EU-a, što je uzrokovalo narušavanje tržišta i nepošteno tržišno natjecanje[44]. Te će promjene pridonijeti ravnopravnijim uvjetima za pružatelje usluga dostave paketa i e-trgovce na malo.

[42] https://www.ipc.be/news-portal/general-news/2021/01/27/15/00/record-volumes

[43] *WIK 2019,Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, p. 137.* (WIK 2019., Razvoj prekogranične e-trgovine dostavom paketa, str. 137.).

[44] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4404

6. ZAKLJUČCI

Uredba u sadašnjem obliku ima ograničeno područje primjene i jasno utvrđene ciljeve. Usmjerena je na dostavu pojedinačnih paketa i ne obuhvaća tarife za masovnu dostavu u kontekstu e-trgovine. U okviru područja primjene i ograničenja Uredbe njezini glavni ciljevi, odnosno povećanje razine transparentnosti određenih jedinstvenih tarifa i poboljšanje regulatornog nadzora dijela tržišta dostave paketa obuhvaćenog njezinim područjem primjene, općenito su postignuti. Osim toga, nove obveze izvješćivanja predviđene Uredbom dovele su do određenih poboljšanja u načinu prikupljanja informacija i podataka u državama članicama. To je pridonijelo jačanju kapaciteta nacionalnih regulacijskih tijela za praćenje tržišta dostave paketa. Države članice, nacionalna regulatorna tijela i pružatelji usluga dostave paketa uglavnom su ispunili svoje obveze na temelju Uredbe. Nacionalna regulatorna tijela u izvještajnom razdoblju nisu primjenjivala ovlasti sankcioniranja radi primjene Uredbe. Komisija smatra da je u toj ranoj fazi prerano za procjenu izravnih i neizravnih učinaka provedbe Uredbe i razmatranje predmetnih izmjena. Potrebno je i više vremena da bi se moglo ocijeniti kako Uredba djeluje s drugim tekućim inicijativama kojima se mogu izravno ili neizravno riješiti pitanja kojima se Uredba bavi. To bi moglo uključiti istragu o tome kako se utvrđuju tarife za dostavu paketa.

Moglo bi se poduzeti više inicijativa za poboljšanje transparentnosti tarifa i regulatornog nadzora:

- usporedivost podataka koje prikupljaju nacionalna regulatorna tijela mogla bi se dodatno poboljšati dodatnim smjernicama Komisije u suradnji sa Skupinom europskih regulatora za poštanske usluge,

- Komisija će nastaviti pratiti i tarife koje naplaćuju operatori poštanskih usluga, njihova kretanja i pristupačnost korisnicima te će obratiti pozornost na alternativne poslovne modele, kao što su oni koji se temelje na ekonomiji suradnje i platforme e-trgovine koje ulaze na tržišta dostave paketa. Komisija će isto tako i dalje pratiti ukupnu marketinšku praksu trgovaca i utjecaj te prakse na izbore dostupne javnosti u cijelom EU-u u kontekstu Uredbe o geografskom blokiranju,

- Komisija i nacionalna regulatorna tijela trebala bi nastojati promicati Komisijin internetski alat za transparentnost i poboljšati njegovu prilagođenost korisnicima, osobito pokazivanjem njegove dodane vrijednosti u usporedbi s drugim trenutačno dostupnim alatima za usporedbu cijena. Treba priznati ograničenja tog alata jer se objavljene tarife odnose na pojedinačne pošiljke bez popusta, koje se primjenjuju samo na vrlo mali dio ukupnog tržišta usluga dostave paketa, a ne na širi kontekst e-trgovine. O mogućim poboljšanjima alata za transparentnost i njegovu usklađivanju sa stanjem na tržištu razgovarat će se s predstavnicima potrošača, operatorima i nacionalnim regulatorima,

- štoviše, treba osigurati cjelokupnu usklađenost s drugim tekućim inicijativama, kao što je provedba Digitalne agende za Europu i europskog zelenog plana.

Komisija poziva Europski parlament, Vijeće i Europski gospodarski i socijalni odbor da uzmu u obzir ovo Izvješće u skladu s člankom 11. Uredbe.

PRILOG 1. ANALIZA TARIFA PAKETA KOJI SE MOGU PRATITI TEŽINE 1 KG I 2 KG

Metodologija

Tablice tarifa za pakete koji se mogu pratiti težine 1 kg i 2 kg temelje se na jedinstvenim tarifama objavljenima 2019., 2020. i 2021. na Komisijinu internetskom alatu za transparentnost tarifa[45]. Tarife su iskazane u eurima i ne uključuju porez na dodanu vrijednost. Kako bi se izbjegle fluktuacije tečaja koje utječu na izračun kretanja, tečaj Europske središnje banke od 31. ožujka 2020. upotrijebljen je za pretvaranje u euro svih tarifa koje su sve tri godine bile izražene u valuti koja nije euro.

Budući da je proces prikupljanja podataka počeo tek 2019., Komisija primjećuje da podaci o cijenama utvrđeni tijekom tri godine još nisu u potpunosti stabilni. Konkretno, postoji nesigurnost u pogledu toga jesu li nedosljednosti uzrokovane stvarnim promjenama u trendu ili problemima povezanima s prikupljanjem podataka (tj. nedosljedna dostava podataka pružatelja usluga ili promjenjiva praksa prikupljanja regulatornih tijela). Kako bi se riješilo to pitanje, skup podataka očišćen je na sljedeći način: (1) uklanjanjem paketa o kojima podaci nisu dosljedno dostavljeni u svakoj od tri godine; i (2) uklanjanjem paketa određenog pružatelja usluga za koje je 2020./2021. prijavljena izuzetno niska cijena u odnosu na 2019. Stoga je pri upotrebi tih tablica potreban oprez i ta se ograničenja moraju uzeti u obzir.

[45] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_en

Tablica 1. Obveza pružanja univerzalne usluge pružatelja univerzalne usluge – Paket koji se može pratiti težine 1 kg i 2 kg – Domaće i prekogranične tarife za 2019., 2020. i 2021.

	Paket koji se može pratiti težine 1 kg (u EUR)								Paket koji se može pratiti težine 2 kg (u EUR)							
	2019.		2020.		2021.		% razl. 2021. u odnosu na 2019.		2019.		2020.		2021.		% razl. 2021. u odnosu na 2019.	
	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP
Austrija	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0 %	**0 %**	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0,2 %	**0 %**
Belgija	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0 %	**0 %**	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0,0 %	**0 %**
Hrvatska	2,6	13,7	2,6	13,7	3,3	13,8	27 %	**1 %**	2,6	17,6	2,6	17,6	3,3	17,8	25,2 %	**1 %**
Cipar	4,2	16,5	4,2	16,5	4,2	16,5	0 %	**0 %**	4,5	20,0	4,5	20,0	4,5	20,0	0,0 %	**0 %**
Češka	4,0	15,3	4,7	15,3	4,7	15,3	18 %	**0 %**	4,0	16,5	4,7	16,5	4,7	16,5	17,1 %	**0 %**
Danska	8,0	21,0	10,2	22,1	8,0	20,4	0 %	**-3 %**	8,6	30,0	10,2	31,1	8,6	29,5	0,0 %	**-2 %**
Estonija	3,8	17,2	3,8	17,2	5,2	17,1	37 %	**-1 %**	4,1	19,1	4,1	19,1	5,6	19,3	36,3 %	**1 %**
Finska	4,8	27,0	4,8	27,2	4,8	20,6	0 %	**-24 %**	4,8	26,8	4,8	27,2	4,8	20,6	0,0 %	**-23 %**
Francuska	7,8	15,2	8,0	15,5	8,0	16,0	3 %	**5 %**	8,8	17,2	9,0	17,6	9,2	18,1	4,0 %	**5 %**
Grčka	2,6	22,4	2,6	22,4	3,0	22,1	15 %	**-1 %**	3,1	26,1	3,1	26,3	3,5	26,6	12,9 %	**2 %**
Mađarska	4,3	23,7	4,5	23,8	4,8	27,9	12 %	**18 %**	4,3	24,6	4,5	24,7	4,8	28,8	11,8 %	**17 %**
Litva	2,5	14,4	2,5	14,4	2,5	14,1	0 %	**-2 %**	2,7	16,0	2,7	16,0	2,7	15,7	0,0 %	**-2 %**

Malta	9,0	13,9	9,0	13,9	9,0	13,9	0 %	**0 %**	9,0	16,4	9,0	16,4	9,0	16,4	0,0 %	**0 %**
Nizozemska	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4 %	**0 %**	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4,3 %	**0 %**
Poljska	1,7	11,9	1,7	11,9	2,9	11,9	71 %	**0 %**	1,7	13,2	2,3	13,2	3,3	13,2	94,1 %	**0 %**
Portugal	7,7	27,3	7,7	27,3	8,1	27,3	5 %	**0 %**	7,7	30,7	7,7	30,7	8,1	30,7	5,9 %	**0 %**
Rumunjska		11,5	1,4	11,9	1,4	11,4		**-1 %**		14,4	1,5	15,0	1,5	14,2		**-1 %**
Slovačka	3,9	16,7	3,9	16,7	3,9	16,7	0 %	**0 %**	3,9	18,7	3,9	18,7	3,9	18,7	0,0 %	**0 %**
Slovenija	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	19 %	**2 %**	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	18,0 %	**2 %**
Španjolska	10,9	29,4	11,4	29,4	12,7	30,5	17 %	**4 %**	12,9	32,8	13,5	32,8	14,3	34,2	11,3 %	**4 %**
Švedska	11,0	25,1	11,0	25,1	11,0	25,1	0 %	**0 %**	11,0	27,6	11,0	28,0	11,0	28,0	0,0 %	**1 %**

Izvor: podaci iz alata EU-a za transparentnost tarifa, koji pokrivaju 21 državu članicu

Za sljedeće države nije bilo dostupnih podataka:

- Bugarska, Irska, Latvija: pružatelj univerzalne usluge izvijestio je da paketi koji se mogu pratiti težine 1 kg i 2 kg nisu dostupni,
- Njemačka: nema dostavljenih podataka,
- Italija: pružatelj univerzalne usluge izvijestio je da obveza pružanja univerzalne usluge nije primjenjiva na pakete koji se mogu pratiti težine 1 kg i 2 kg,
- Luksemburg: nisu dostupni podaci za 2021.

Tablica 2. Pružatelji neuniverzalne usluge – Paket koji se može pratiti težine 1 kg i 2 kg – Domaće i prekogranične tarife za 2019., 2020. i 2021.

	Paket koji se može pratiti težine 1 kg (u EUR)								Paket koji se može pratiti težine 2 kg (u EUR)							
	2019.		2020.		2021.		% razl. 2021.–2019.		2019.		2020.		2021.		% razl. 2021.–2019.	
	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP	Dom.	EGP
Austrija	10,0	39,5	10,1	40,3	10,1	40,4	1 %	**2 %**	10,1	46,8	10,2	47,7	10,3	48,2	1 %	**3 %**
Belgija	16,8	50,3	17,0	52,1	17,6	52,7	5 %	**5 %**	16,2	55,0	17,3	57,1	17,9	57,7	10 %	**5 %**
Bugarska	3,6	43,9	3,5	41,9	3,5	42,7	-2 %	**-3 %**	4,2	48,3	3,8	46,2	3,8	47,4	-9 %	**-2 %**
Hrvatska	5,2	27,7	5,4	28,6	5,4	33,2	3 %	**20 %**	5,7	32,3	5,8	35,5	5,8	39,8	3 %	**23 %**
Cipar	7,2	41,4	7,2	41,7	7,2	41,6	0 %	**0 %**	7,2	70,2	7,2	76,6	7,2	76,3	0 %	**9 %**
Češka	7,6	54,1	7,9	47,4	8,3	50,2	9 %	**-7 %**	8,0	60,8	8,3	52,4	8,8	56,0	9 %	**-8 %**
Danska	31,1	80,9	31,7	82,2	33,2	83,4	7 %	**3 %**	31,4	101,7	32,1	103,6	33,5	105,7	7 %	**4 %**
Estonija	8,0	72,3	8,3	74,3	8,7	77,0	10 %	**7 %**	10,3	88,6	9,5	135,8	9,9	87,8	-3 %	**-1 %**
Finska	38,7	85,0	39,9	89,8	41,9	93,0	8 %	**9 %**	39,7	98,9	40,9	107,0	43,0	111,2	8 %	**12 %**
Francuska	37,4	77,6	38,5	81,4	41,1	84,8	10 %	**9 %**	29,2	93,9	29,2	94,4	29,2	94,8	0 %	**1 %**
Njemačka	3,5	14,3	4,1	16,9	4,1	16,5	17 %	**16 %**	3,7	14,9	4,1	17,4	4,2	14,9	13 %	**0 %**
Grčka	6,3	44,4	6,3	46,0	6,2	46,9	-1 %	**6 %**	7,1	62,6	7,1	64,6	7,0	65,0	-1 %	**4 %**
Mađarska	6,2	35,2	6,2	37,0	6,7	35,9	7 %	**2 %**	6,7	43,1	6,8	45,5	7,3	42,0	10 %	**-2 %**
Irska	7,3	58,7	17,7	61,1	12,0	63,8	65 %	**9 %**	7,3	67,7	17,7	70,7	12,0	73,6	65 %	**9 %**
Italija	22,5	43,7	23,1	45,1	23,9	47,1	6 %	**8 %**	24,0	52,4	24,7	54,1	25,5	56,5	6 %	**8 %**
Latvija	9,7	40,3	10,7	41,4	10,1	42,0	4 %	**4 %**	11,1	46,7	12,1	53,9	11,5	48,6	4 %	**4 %**
Litva	5,4	51,8	5,4	53,6	5,5	48,1	1 %	**-7 %**	6,0	62,6	6,0	64,8	6,3	57,2	6 %	**-9 %**
Luksemburg	3,9	13,1	3,9	13,1	8,1	13,5	107 %	**3 %**	4,6	17,4	4,6	17,4	9,9	18,0	114 %	**3 %**
Malta	5,8	53,3	1,9	49,8	1,9	45,5	-67 %	**-15 %**	5,8	67,8	1,9	63,7	1,9	58,1	-67 %	**-14 %**
Nizozemska	19,1	48,2	19,5	48,9	19,9	50,3	4 %	**4 %**	17,0	43,8	17,4	44,4	17,6	46,3	3 %	**6 %**
Poljska	5,6	58,1	5,3	61,3	6,2	53,7	10 %	**-8 %**	6,1	79,7	5,9	83,6	7,0	74,9	15 %	**-6 %**
Portugal	10,6	40,1	8,9	41,2	8,7	41,6	-18 %	**4 %**	12,6	71,4	10,6	56,0	10,4	55,8	-18 %	**-22 %**
Rumunjska	10,2	49,6	10,2	51,5	10,7	53,0	5 %	**7 %**	8,6	62,6	8,8	60,5	9,5	65,8	10 %	**5 %**
Slovačka	6,6	69,7	7,0	74,3	6,4	72,7	-3 %	**4 %**	6,6	76,7	7,6	80,0	6,5	80,8	-3 %	**5 %**
Slovenija	6,6	53,6	6,9	55,3	7,2	57,7	8 %	**8 %**	6,3	62,1	6,6	63,9	6,8	65,6	9 %	**6 %**
Španjolska	7,6	43,2	7,7	43,1	8,0	44,5	5 %	**3 %**	8,6	47,7	8,9	50,0	10,0	55,7	16 %	**17 %**

Švedska	26,3	71,4	27,1	74,7	28,3	76,3	8 %	**7 %**	23,4	73,2	24,7	78,2	25,1	78,0	7 %	**7 %**

Izvor: podaci iz alata EU-a za transparentnost tarifa, koji pokrivaju sve države članice

Ograničenja:
nisu zastupljeni svi pružatelji poštanskih usluga, kako je objašnjeno u metodologiji,
Francuska, Luksemburg: na datum prikupljanja nepotpun skup podataka za 2021.