EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.11.2021
COM(2021) 675 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o uporabi in izvajanju Uredbe (EU) 2018/644 o storitvah čezmejne dostave paketov

1. UVOD

V zadnjih letih se je močno povečalo povpraševanje po storitvah dostave paketov[1] na nacionalni in čezmejni ravni. Brezmejne priložnosti za spletne nakupovalce so spodbudile povečanje čezmejnega e-trgovanja in utrle pot dinamični rasti storitev dostave paketov. Kot je razvidno iz zadnjega poročila Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve (ERGP), se je količina paketov v opazovanem obdobju 2018–2019 povečala za 9,1 % oziroma za več kot 500 milijonov paketov[2]. Pandemija COVID-19 je ta razvoj še pospešila. Stranke so imele iz svojih domov, na katere so bile omejene, dostop do številnih različnih proizvodov, izvajalci storitev dostave pa so lahko še naprej izvajali svojo storitev kljub omejitvam, uvedenim med pandemijo, zlasti v prometnem in tovornem sektorju. Potrošniki danes pričakujejo dostop do široke izbire storitev dostave paketov, konkurenčno ponudbo takih storitev z vidika kakovosti in višine tarif ter preglednost v zvezi z notranjimi in čezmejnimi tarifami za storitve dostave paketov. Poleg tega vidik kakovosti, kot so prožna prevzemna mesta in kratki roki dostave, čedalje bolj štejejo za pomembno značilnost čezmejne dostave paketov.

Uredba (EU) 2018/644 o storitvah čezmejne dostave paketov[3] (v nadaljnjem besedilu: Uredba) je bila sprejeta leta 2018 v okviru strategije EU za digitalni enotni trg, da bi se obravnavali pomisleki glede tega, da razmeroma visoke tarife, ki se uporabljajo za storitve čezmejne dostave paketov, nepreglednost takih storitev in pomanjkanje regulativnega nadzora nad njimi ter s tem povezane tarife ovirajo čezmejno izvajanje storitev dostave paketov in delovanje notranjega trga.

V zvezi s storitvami čezmejne dostave paketov Uredba temelji na pravilih iz Direktive 97/67/ES[4] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o poštnih storitvah) in jih dopolnjuje. Komisija je skupaj s tem poročilom sprejela poročilo o uporabi direktive o poštnih storitvah, pri čemer se je oprla na oceno Direktive in opredelila možna področja, na katerih bi bilo treba okvir poštnih storitev uskladiti z razvojem trga in tehnološkim razvojem ter spreminjajočimi se potrebami uporabnikov[5].

Uredba določa zahteve za izvajalce storitev, v skladu s katerimi morajo sporočiti svoje tarife za nekatere storitve notranje in čezmejne dostave. Določa tudi postopek, s katerim morajo nacionalni regulativni organi opredeliti nerazumno visoke tarife za čezmejno dostavo enokosovnih paketov. Uredba vsem regulativnim organom zagotavlja tudi dosledna

---

1 Opozoriti je treba, da v skladu s členom 2 Uredbe paketi pomenijo poštne pošiljke, ki vsebujejo blago s komercialno vrednostjo ali brez nje, ki ni pošiljka korespondence in katere teža ne presega 31,5 kg, storitve dostave paketov pa pomenijo storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prevoz in razpošiljanje paketov.

2 ERGP PL II (20) 23 Report on core indicators.

3 Uredba (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov (UL L 112, 2.5.2018, str. 19).

4 Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES[4] in 2008/6/ES (UL L 15, 21.1.1998, str. 14).

5 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi direktive o poštnih storitvah (Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES), COM(2021) 674.

pooblastila za spremljanje storitev dostave paketov. Nazadnje potrjuje pravico potrošnikov, da so obveščeni o možnostih čezmejne dostave, stroških, ki jih morajo plačati za čezmejno dostavo paketov, in o politikah obravnavanja pritožb, ki jih izvajajo trgovci v skladu z direktivo o pravicah potrošnikov[6].

Člen 11 Uredbe od Komisije zahteva, da poroča o uporabi in izvajanju Uredbe ter zlasti oceni njen prispevek k izboljšanju storitev čezmejne dostave paketov, vključno s cenovno dostopnostjo za MSP in posameznike, ter njen vpliv na ravni čezmejne dostave in e-trgovanje. Preučiti bi morala tudi obseg težav nacionalnih regulativnih organov pri uporabi Uredbe in napredek pri drugih pobudah za vzpostavitev enotnega trga storitev dostave paketov.

V tem poročilu so poudarjeni glavni dosedanji dosežki in izzivi pri uporabi in izvajanju, zlasti pa je navedeno, da so vsi nacionalni regulativni organi pridobili pomembno znanje o izvajalcih storitev dostave paketov, dejavnih na trgu storitev dostave paketov, vključno z novimi poslovnimi modeli.

2. METODA IN PODROČJE UPORABE

To poročilo zajema prvi dve leti uporabe Uredbe. Temelji na prispevkih Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve[7]. Nacionalni regulativni organi so vsako leto v obdobju 2019–2021 sporočili tarife, uporabljene v poročilu. Komisija je izvedla tudi ciljno usmerjeno posvetovanje, namenjeno izvajalcem storitev dostave, potrošnikom, trgovcem na drobno in socialnim partnerjem v evropskem odboru za socialni dialog v sektorju poštnih storitev.

Uredba od nacionalnih regulativnih organov zahteva, naj od izvajalcev storitev dostave paketov zbirajo posebne informacije, vključno s tarifami. Tarife, ki spadajo na področje uporabe Uredbe, so notranje tarife in tarife znotraj EU z javnih seznamov za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave paketov, kot so opredeljene v Prilogi k Uredbi. Te tarife veljajo izključno za enokosovne pošiljke brez popusta. Zato se uporabljajo predvsem za storitve dostave paketov, ki jih kupijo posamezni potrošniki ali zelo majhni e-trgovci na drobno, ki se z izvajalci storitev ne pogajajo o tarifah. Večjim pošiljateljem, zlasti trgovcem na drobno ali platformam v okviru e-trgovanja, dogovorjene znižane tarife na splošno koristijo predvsem zaradi velikih količin, pa tudi zato, ker pošiljatelji izvajajo nekatere dejavnosti predhodnega sortiranja in prevoza. Zato se tarife z javnih seznamov uporabljajo le za zelo majhen del

[6] Direktiva 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 304, 22.11.2011, str. 64).

[7] Zlasti ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

celotnega trga storitev dostave paketov in lahko zajemajo tudi samo 6 % celotne količine paketov[8].

Kljub temu so tarife za posamezne pošiljatelje enokosovnih paketov še zlasti pomembne, zato bi jim morale ostati dostopne. To so potrdili potrošniki, ki so se odzvali na ciljno usmerjeno posvetovanje. Zelo majhni e-trgovci na drobno, ki pogosteje uporabljajo storitve dostave enokosovnih paketov z opredeljenimi tarifami, pri razvoju svojih dejavnosti e-trgovanja pogosto iščejo najcenejše možnosti dostave. Zato jim večja preglednost tarif lahko koristi. Pregledne tarife za enokosovne pošiljke so tudi referenčna točka za večje e-trgovce na drobno pri pogajanjih o znižanih tarifah z izvajalci storitev dostave.

3. PREGLED TRGA STORITEV DOSTAVE PAKETOV V EU

Trg storitev čezmejne dostave paketov je od devetdesetih let 20. stoletja odprt za konkurenco, pri čemer različni ponudniki ponujajo različne storitve in cene glede na težo, velikost in namembni kraj, pa tudi značilnosti dodane vrednosti, kot so sledljivost ali možnosti časa prenosa.

Trg storitev dostave paketov se lahko na splošno razdeli na tri podtrge, tj. dostavo „med podjetji“ (B2B), dostavo „od podjetij do potrošnikov“ (B2C) in dostavo „od potrošnika kateri koli drugi stranki“ (C2X). Od teh segment C2X predstavlja le majhen del trga: na primer, ocenjuje se, da segment C2X za pakete, poslane v skladu s cenikom za enokosovne pošiljke, obsega manj kot 7 % celotnega trga storitev dostave paketov v Nemčiji in manj kot 3 % na Nizozemskem[9].

Potencial rasti trga storitev dostave paketov je tesno povezan z rastjo trga spletne prodaje na drobno. Skupna prodaja na drobno prek interneta v Evropi je leta 2019 dosegla 424 milijard EUR, od leta 2014 pa se je vsako leto povečala za 15 %. Čezmejna dostava predstavlja skoraj 24 % celotne spletne prodaje v Evropi[10]. Posledično se je evropski trg storitev dostave paketov v zadnjih dveh letih precej povečal in leta 2019 presegel 70 milijard EUR prometa[11]. Tehnologija za spremljanje in sledenje pošte in paketov ter varnejše in zanesljivejše storitve dostave so se izboljšale in povečale zaupanje potrošnikov.

Kriza zaradi COVID-19 je močno pospešila že rastoče e-trgovanje, s tem pa tudi storitve dostave paketov. Na splošno je povprečna rast količine paketov v drugem četrtletju leta 2020

[8] Po podatkih korporacije International Post Corporation (IPC) je leta 2019 povprečna količina pošiljk posameznih pošiljateljev znašala 5,8 odstotka, količina, ki jo je poslala država, 10,5 odstotka, količina, ki so jo poslala podjetja, pa 83,7 odstotka.

[9] ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

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

[11] European Parcels Market Insight Report (Poročilo o vpogledu v evropski trg paketnih pošiljk) 2020, Apex Insight.

v obdobju omejitve gibanja zaradi COVID-19 znašala 43 %[12]. Trend se je nadaljeval do konca leta[13].

V prvem kratkoročnem pregledu uredbe o geografskem blokiranju[14], sprejetem 30. novembra 2020, je bilo ugotovljeno, da nekateri e-trgovci na drobno še vedno niso naklonjeni ponujanju možnosti čezmejne dostave. Čeprav uredba o geografskem blokiranju trgovcev ne zavezuje k čezmejni dostavi, če to ni določeno v pogodbi, se lahko postopek nakupa ustavi v zadnjih fazah, saj so potrošniki šele takrat obveščeni, da e-trgovec na drobno ne dostavlja blaga v matično državo potrošnika. Pri prikritem nakupovanju, na katerega se sklicuje poročilo o geografskem blokiranju, ki obravnava različne vidike spletnega nakupovanja (ki ni omejeno na čezmejno dostavo paketov), se je pokazalo, da je bil uspešen le eden od treh poskusov čezmejnega nakupovanja.

Take težave lahko ogrozijo pričakovanja potrošnikov, ki želijo, da bi bili proizvodi, ki se ponujajo prek spleta, dostopni po vsem enotnem trgu EU. Hkrati se spletni trgovci še vedno srečujejo z upravnimi ovirami (kot so zahteve za registracijo DDV) in so negotovi glede zahtev varstva potrošnikov, ki se uporabljajo za čezmejno prodajo[15]. Ta vprašanja e-trgovce na drobno odvračajo od večje čezmejne dejavnosti.

Izvajalci storitev dostave paketov, ki so dejavni na trgu, vključujejo nacionalne izvajalce poštnih storitev, mednarodne izvajalce storitev hitre pošte in logistike, izvajalce storitev, ki so večinoma prisotni na notranjem trgu, ter posrednike paketov (tj. posrednike med strankami in izvajalci storitev, ki združujejo povpraševanja strank po storitvah dostave paketov). Medtem ko imajo nacionalni izvajalci univerzalne poštne storitve v svojih državah na splošno zelo visoke tržne deleže na trgu dostave pisemskih pošiljk[16], so imeli v obdobju 2015–2019 le povprečni delež na trgu dostave paketov, ki je obsegal približno 33 % po obsegu in 27 % v prihodkih[17]. Mednarodni izvajalci storitev hitre pošte in logistike so najpomembnejši akterji v različnih segmentih trga: med drugim so na trg dostave paketov v nekaterih državah članicah (Avstriji, Franciji, Nemčiji, Italiji in Španiji) vstopile tudi mednarodne spletne platforme za prodajo na drobno. Zato ima čedalje večje število izvajalcev storitev, dejavnih v tem sektorju, poleg uveljavljenih nacionalnih izvajalcev storitev večnacionalno/mednarodno logistično strukturo.

---

12 IPC (2020), Global Postal Industry report (Poročilo o svetovnem sektorju poštnih storitev), 2020, str. 9.

13 Npr. http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/connecting-businesses-and-consumers-during-covid-19-trade-in-parcels-d18de131/; 22 evropskih nacionalnih regulatorjev je avgusta poročalo o povečanih količinah paketov (v primerjavi s 15 regulatorji, ki so poročali aprila); glej poročilo Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve o posledicah COVID-19 za poštni sektor.

14 COM(2020) 766 final.

15 To sta druga in tretja najpomembnejša ovira za trgovce na drobno (po izterjavi dolga) ter še vedno vplivata na velik delež podjetij (60 % podjetij kot oviro za čezmejno prodajo navaja postopke v zvezi z DDV); delovni dokument služb Komisije: Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers (Poslovna pot na enotnem trgu: praktične ovire), SWD(2020) 54 final.

16 Odstavek 3.2 delovnega dokumenta SWD(2021) 309, ki je priložen Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi direktive o poštnih storitvah (Direktiva 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES), COM(2021) 674.

17 Poročilo ERGP o glavnih kazalnikih za spremljanje evropskega trga poštnih storitev, 2020.

Trg dostave paketov je trg, na katerem nenehno potekajo inovacije in digitalizacija. Tehnologija prispeva k zagotavljanju boljših, cenejših in zanesljivejših storitev dostave paketov. Operaterji vlagajo v izboljšanje svojih informacijskih sistemov, da bi svojim strankam zagotovili boljše informacije o dostavi (npr. z uporabo inovativnih rešitev za sledenje paketov) in izboljšali njihovo operativno učinkovitost. Številni prevozniki so pred kratkim začeli uporabljati tovorna kolesa za dostavo na zadnjem delu poti in električna vozila, da bi zmanjšali okoljski odtis, ter povečali uporabo paketnih omaric in prevzemnih mest, s čimer zagotavljajo dodatno priročnost za spletne kupce.

4. GLAVNE UGOTOVITVE O UPORABI IN IZVAJANJU UREDBE

4.1 Regulativni nadzor

V skladu z zahtevami iz Uredbe so **izvajalci storitev dostave paketov** (z več kot 50 zaposlenimi ali sedežem v več kot eni državi članici) nacionalnemu regulativnemu organu države, v kateri imajo sedež, predložili ključne informacije o svojih dejavnostih, vključno s prometom, obsegom in številom zaposlenih. Vendar je devet od trinajstih predstavnikov sindikatov, ki so sodelovali v posvetovanju, menilo, da se s temi poročili ni izboljšala preglednost v zvezi s številom zaposlenih pri izvajalcih dostave paketov, enajst pa jih je poročalo, da se nista izboljšala poročanje in preglednost glede zaposlitvenega statusa delavcev v sektorju dostave paketov. Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve je poročala, da je več nacionalnih regulativnih organov imelo težave pri zbiranju podatkov o zaposlenosti in zagotavljanju potrebne razčlenitve informacij o zaposlenosti. Poročala je tudi, da se je leta 2020 15 nacionalnih regulativnih organov odločilo, da zbranih podatkov ne objavijo[18].

Izvajalci, ki poslujejo čezmejno, so predložili tudi svoj javni seznam tarif za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave paketov. Te obveznosti poročanja so na splošno pripeljale do skladnejšega in podrobnejšega postopka zbiranja informacij in podatkov v državah članicah, čeprav bi bilo mogoče opaziti nekatere razlike glede natančnosti predloženih podatkov.

Nacionalni regulativni organi so Komisiji enkrat letno predložili javni seznam tarif za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave paketov. Rok za predložitev tarif so v večini primerov spoštovali vsi regulativni organi. Nacionalni regulativni organi so morali tudi opredeliti in oceniti tiste tarife, ki štejejo za nerazumno visoke, ter te ocene predložiti Komisiji. Vendar taka ocena zajema samo tarife za storitve, za katere velja obveznost univerzalne storitve, saj morajo biti samo take storitve stroškovno naravnane in cenovno dostopne v skladu z direktivo o poštnih storitvah. Komisija v svojih smernicah iz leta 2018 nacionalnim organom priporoča, naj pri uporabi predocenjevalnega filtrirnega mehanizma, tj. sistema za razvrstitev čezmejnih tarif za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave paketov, preučijo 25 % najvišjih tarif v okviru razvrstitve. Evropska skupina regulativnih organov za

[18] ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

poštne storitve je Komisiji pred kratkim priporočila[19], naj nacionalni regulativni organi od leta 2022 v oceno vključijo 20 % najvišjih tarif.

Leta 2020 so nacionalni regulatorji Komisiji predložili 20 poročil o oceni, tj. enako kot v letu 2019. V dveh od šestih držav članic, kjer so bile leta 2020 ugotovljene potencialno visoke tarife, so se cene po posredovanju nacionalnih regulatorjev leta 2021 znižale.

Komisija je objavila nezaupne različice navedenih poročil o oceni[20]. 20. septembra 2018 je sprejela tudi Izvedbeno uredbo[21] o določitvi obrazcev za predložitev informacij s strani izvajalcev storitev dostave paketov. Poleg tega je 12. decembra 2018 izdala smernice za nacionalne regulativne organe o preglednosti in ocenjevanju tarif za čezmejno dostavo paketov[22]. Cilj obeh aktov sta standardizacija in zagotavljanje doslednosti pri poročanju in ocenjevanju tarif ter hkrati zmanjšanje upravnega bremena za nacionalne regulativne organe in izvajalce storitev dostave paketov.

Uredba od **držav članic** zahteva, naj sprejmejo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za izvajalce, ki ne ravnajo v skladu z Uredbo. Vsi nacionalni regulativni organi imajo pooblastila za sankcioniranje na podlagi nacionalne zakonodaje. Noben nacionalni regulativni organ do zdaj ni naložil sankcij zaradi domnevnih kršitev Uredbe.

Izvajalci storitev dostave paketov, nacionalni regulativni organi in države članice so na splošno izpolnili obveznosti iz Uredbe. V nekaterih primerih so nacionalni regulativni organi zamujali s predložitvijo poročil o oceni tarif Komisiji. Komisija bo spremljala, koliko se bodo zamude nadaljevale v prihodnjih obdobjih poročanja in kateri so razlogi zanje.

Upravne posledice in težave za nacionalne regulativne organe

V zvezi z **zbiranjem in predložitvijo informacij** s strani izvajalcev storitev dostave paketov so nekateri regulatorji poročali o manjših, vendar različnih težavah, s katerimi se srečujejo izvajalci storitev dostave paketov, na primer v zvezi z različnimi razlagami posebnih pogojev[23] (franšizojemalci, podizvajalci) ali v zvezi z nekaterimi podatki[24] (promet, obseg, zaposlenost). Vendar je leta 2020 manj nacionalnih regulativnih organov poročalo o takih težavah v primerjavi z letom 2019, kar bi lahko kazalo na krivuljo učenja.

V zvezi z **zbiranjem in predložitvijo tarif** s strani izvajalcev storitev dostave paketov nacionalnim regulativnim organom, ki nato tarife predložijo Komisiji, so bile glavne

[19] Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve je 29. aprila 2021 objavila poročilo ERGP PL (21) 4 o možnem zmanjšanju odstotka predocenjevalnega filtrirnega mehanizma.

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

[21] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/1263 z dne 20. septembra 2018 o pripravi obrazcev za predložitev informacij s strani izvajalcev storitev dostave paketov v skladu z Uredbo (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta (C/2018/6007).

[22] Sporočilo Komisije o smernicah za nacionalne regulativne organe glede preglednosti in ocene čezmejnih tarif za pakete v skladu z Uredbo (EU) 2018/644 in Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2018/1263 (COM(2018) 838 final).

[23] 15 nacionalnih regulativnih organov v letu 2019 in devet v letu 2020.

[24] Sedem nacionalnih regulativnih organov v letu 2019 in pet v letu 2020.

sporočene težave povezane s tehničnimi težavami z aplikacijo paketov (spletno orodje za zbiranje podatkov), ki se uporablja za predložitev tarif. Te težave so se razrešile. Nekaj nacionalnih regulativnih organov je od izvajalcev storitev dostave paketov prejelo tarife z nekaj zamude, zato so imeli težave pri njihovem preverjanju in upoštevanju roka za predložitev Komisiji.

Kar zadeva tarife za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave paketov, so težave z opredelitvami in težavami pri iskanju prave tarifne kategorije pogosto posledica dejstva, da Uredba temelji na kategorizaciji teže, ki jo uporabljajo imenovani izvajalci univerzalne storitve. Drugi izvajalci storitev dostave paketov (pogosto izvajalci storitev hitre pošte) lahko svoje tarife določijo na podlagi različnih meril, kot je dimenzija namesto teže. Nekateri ponudniki so zato imeli težave pri razvrščanju svojih storitev v eno od 15 kategorij. To je otežilo dejansko primerjavo tarif. Ugotovljena je bila tudi določena nedoslednost pri dodeljevanju proizvodov, pri čemer nekateri ponudniki sporočajo iste podatke o paketih v različnih kategorijah. Nekateri izvajalci univerzalne storitve poročajo, da storitve spremljanja in sledenja paketov, razen v primeru paketov, ki se dostavljajo v okviru univerzalne storitve brez sledenja, niso na voljo.

Število izvajalcev storitev dostave paketov, ki svojim nacionalnim regulativnim organom poročajo o tarifah, se med državami članicami zelo razlikuje, ne glede na velikost države članice. Število izvajalcev, ki ponujajo storitve notranje in čezmejne dostave 1 kg paketov z možnostjo spremljanja in sledenja, se giblje med 4 in 18, odvisno od države članice. To lahko kaže različne stopnje tržne koncentracije v EU ali nekatere težave regulativnih organov pri izvrševanju obveznosti poročanja do izvajalcev storitev.

Glavne težave, o katerih so poročali nacionalni regulativni organi v zvezi s svojo **oceno tarif, ki so lahko nerazumno visoke**, so bile na splošno povezane z vprašanji razpoložljivosti in primerljivosti podatkov. Izkušnje kažejo, da so se nekateri elementi, ki jih morajo regulativni organi upoštevati pri oceni, zlasti količine med državo članico izvora in državo članico dostave, posebni stroški prevoza in obdelave ter drugi ustrezni stroški in kakovost storitev, pri ocenjevanju cen bolj uporabljali kot drugi (kot je verjetni učinek na posamezne uporabnike ter uporabnike med malimi in srednjimi podjetji).

Evropska skupina regulativnih organov za poštne storitve je ocenila tudi **upravne posledice** za nacionalne regulativne organe pri uporabi Uredbe[25].

Zaposleni so leta 2020 za zbiranje in obdelavo informacij v skladu z zahtevami Uredbe v povprečju porabili 108 delovnih ur v primerjavi s 168 urami, porabljenimi leta 2019 (–35 %). Leta 2020 so zaposleni za zbiranje in predložitev tarif v povprečju porabili 95 delovnih ur v primerjavi s 159 urami, porabljenimi leta 2019 (–40 %). Vendar se število delovnih ur zaposlenih med nacionalnimi regulativnimi organi precej razlikuje. Za izvedbo ocene tarif so zaposleni leta 2020 v povprečju porabili 135 ur v primerjavi s 182 urami, porabljenimi leta 2019 (–26 %).

[25] ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

Zdi se, da so zgoraj navedena vprašanja povezana predvsem z začetnim obdobjem uporabe ter ne nakazujejo nikakršnih večjih težav pri zbiranju podatkov in regulativnem nadzoru. Komisija bo spremljala, ali nekatera vprašanja še vedno obstajajo, ter ocenila, kako bi bilo mogoče zagotoviti boljšo primerljivost podatkov, na primer s smernicami za operaterje in regulativne organe.

Tehnične težave pri prenosu podatkov za objavo v spletni aplikaciji za paketno dostavo bo treba stalno spremljati.

4.2 Preglednost čezmejnih tarif

Komisija je zaradi povečanja preglednosti leta 2019 vzpostavila spletno orodje za preglednost. To orodje objavlja javni seznam notranjih in čezmejnih tarif za 15 pogosto uporabljenih storitev dostave enokosovnih paketov v vseh državah članicah[26]. Te so načeloma pomembne samo za potrošnike ali zelo majhne (mikro) e-trgovce na drobno, ki nimajo koristi od znižanih tarif.

Komisija je leta 2021 objavila 40 440 tarif, ki jih je uporabljalo 281 izvajalcev storitev dostave paketov, kar je manj kot 52 276 tarif 386 izvajalcev storitev dostave paketov iz leta 2019. Zdi se, da zmanjšanje števila ponudnikov in tarif ne odraža dejanskega trenda v smeri določene konsolidacije na trgu, temveč je rezultat ponovne ocene ali ponovne opredelitve obsega obveznosti poročanja nacionalnih regulativnih organov po njihovih začetnih izkušnjah v letu 2019, saj so v nekaterih državah povezane družbe, ki poslujejo v isti državi, podvajale podatke o cenah.

Glede na število obiskov se zdi, da je raven seznanjenosti s spletnim orodjem za preglednost precej nizka. V letu 2019 je orodje zaznalo v povprečju 333 obiskov na mesec, v letu 2020 pa 814 obiskov. Nekateri nacionalni regulativni organi so bili bolj proaktivni kot drugi pri razširjanju povezave do orodja, kar je razvidno iz profila uporabnikov, kjer je bila večina obiskovalcev strani iz Italije (40 %), Madžarske (16 %), Belgije (8 %) in Hrvaške (7 %). Komisija in nacionalni regulatorji bi si morali prizadevati za spodbujanje in izboljšanje prijaznosti tega orodja za preglednost do uporabnika.

Sodelujoči v ciljno usmerjenem posvetovanju Komisije o čezmejni dostavi paketov potrjujejo, da se e-trgovci na drobno in potrošniki skoraj ne zavedajo, da to orodje obstaja. Izvajalci storitev dostave paketov so sicer z njim bolj seznanjeni, vendar opozarjajo, da so ustreznejše informacije na voljo na njihovih spletiščih in na drugih spletiščih za primerjavo cen.

Nacionalni regulativni organi opozarjajo na dodatno število pomanjkljivosti spletnega orodja Komisije za preglednost in postavljajo vprašanja o njegovi učinkovitosti v sedanji obliki[27]. Podatkovna zbirka spletišča se na primer posodablja le enkrat letno, tarife pa se lahko spreminjajo skozi vse leto. Nacionalni regulativni organi navajajo tudi, da tarife morda ne predstavljajo najpogostejših storitev, ki jih uporabljajo posamezniki in e-trgovci na drobno.

[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 (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

Poleg tega nekateri izvajalci storitev dostave paketov določajo tarife na podlagi dimenzije paketa in ne njegove teže (kar je eden od iskalnih kriterijev, ki se uporabljajo v spletnem orodju) Končne stranke potrebujejo za ozaveščeno izbiro tudi druge informacije v zvezi s proizvodom, kot so čas dostave ali pogoji zavarovanja. O teh se ne poroča.

V skladu z Uredbo tarife, ki so na voljo na spletišču Komisije, ne vključujejo DDV. Izvajalec storitev dostave paketov, ki ni izvajalec univerzalne storitve, je zavezanec za DDV, izvajalec univerzalne storitve pa ne. Zaradi orodja za primerjavo potrošniki težko primerjajo dejansko ceno, ki bi jo plačali za storitev dostave paketov. To vpliva na njegovo učinkovitost in prijaznost do uporabnika.

Bolj dinamičen kalkulator cen, na primer tisti, ki redno zagotavlja posodobljene tarife ali omogoča uporabnikom, da v iskanje želenih storitev vključijo več možnosti, je lahko boljša alternativa kot obstoječe spletno orodje Komisije. Vendar nacionalni regulativni organi opozarjajo, da bi lahko tak pristop naložil precejšnje upravno breme regulativnim organom in izvajalcem storitev dostave paketov, ter trdijo, da bi bili lahko komercialni ponudniki primernejši za zagotavljanje take storitve, ki je v nekaterih državah članicah že na voljo.

V skladu z Uredbo mora biti spletno orodje Komisije nevtralno in nekomercialno. Popusti med e-trgovci na drobno in izvajalci storitev dostave paketov so rezultat pogajanj med obema stranema. Njihova vključitev v spletišče Komisije ne bi bila informativna, saj ne bi odražala posebnih pogojev, ki veljajo za vse e-trgovce na drobno. Poleg tega so ti popusti poslovno občutljivi podatki, ki niso javno dostopni.

Čeprav je še prezgodaj za celovito oceno delovanja orodja Komisije za preglednost, povezanega s tarifami, se zdi, da je preglednost tarif za čezmejno dostavo enokosovnih paketov večja kot pred sprejetjem Uredbe. Da bi Komisija obravnavala slabo uporabo orodja za preglednost, bo preučila, katere izboljšave spletnega orodja bi bilo mogoče uvesti za zagotovitev večje primerljivosti tarif, zlasti glede različne obravnave DDV. Zagotovila bo tudi boljšo predstavitev širši javnosti, zlasti s prikazom, kako to orodje dopolnjuje druga orodja za primerjavo cen, ki so trenutno na voljo.

Cenovna dostopnost za MSP in posameznike

Večja preglednost tarif naj bi prispevala k izboljšanju in cenovni dostopnosti storitev čezmejne dostave paketov, zlasti za uporabnike storitev z enim kosom, ki niso dogovorjene.

Opravljena je bila analiza tarif za 1 kg in 2 kg standardne pakete z možnostjo spremljanja in sledenja, ki sta najbolj priljubljeni kategoriji glede na število ponujenih cen v orodju za preglednost[28]. Analiza zajema razvoj v prvih treh letih zbiranja podatkov. Zagotavlja nekaj nasprotujočih si dokazov o razvoju in ravni tarif za storitve, ki jih ponujajo izvajalci univerzalne in neuniverzalne storitve[29].

[28] Ti proizvodi so bili izbrani tudi za široko uporabo pri potrošnikih. Ocenjuje se, da 86 % izdelkov, kupljenih prek spleta v drugi državi, tehta manj kot 2 kg.

[29] Za podrobne podatke in uporabljeno metodologijo glej Prilogo 1 k temu poročilu.

Povprečne tarife za čezmejno dostavo teh dveh vrst paketov[30] s strani **izvajalcev univerzalne storitve** so v obdobju 2019–2021 ostale na splošno stabilne v nominalnem smislu, razen na Finskem, kjer so se čezmejne tarife precej znižale, in na Madžarskem, kjer so se močno povišale. V istem obdobju so se v številnih državah članicah močno povečale tudi tarife za notranjo dostavo enakih paketov, pri čemer so se v osmih državah članicah zvišale za več kot 12 %.

Razmerje med povprečnimi čezmejnimi in notranjimi tarifami, ki so jih izvajalci univerzalne storitve zaračunavali v letu 2021, se giblje od približno 2 (v Franciji, na Malti, Nizozemskem, v Španiji in na Švedskem za obe vrsti paketov) do približno 9 (v Romuniji za 2 kg pakete z možnostjo spremljanja in sledenja). To kaže, da so čezmejne tarife v povprečju od dva- do devetkrat dražje od notranjih. Razmerje se v treh obravnavanih letih ni bistveno spremenilo.

Povprečne čezmejne tarife za iste kategorije paketov, ki jih dostavijo **izvajalci neuniverzalne storitve**, kažejo večje povišanje tarif v obdobju 2019–2021. V številnih primerih so se notranje tarife celo še bolj povišale. Razmerje med povprečnimi čezmejnimi in notranjimi tarifami, ki so jih izvajalci neuniverzalne storitve zaračunavali v letu 2021, se giblje od približno 2 (na Finskem, v Franciji, Italiji, Luksemburgu in na Nizozemskem za 1 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja) do približno 30 (Malta za 2 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja).

Povprečne čezmejne tarife, ki jih zaračunavajo izvajalci neuniverzalne storitve, so na splošno višje od tarif univerzalne storitve, ki jih zaračunavajo izvajalci univerzalne storitve. Primerjava tarif, ki so jih v letu 2019 zaračunavali izvajalci univerzalne storitve in izvajalci neuniverzalne storitve, prav tako kaže, da so tarife univerzalne storitve, ki jih izvajalci univerzalne storitve zaračunavajo za čezmejno pošiljanje 1 kg paketov, bližje nižjemu razponu tarif, ki se zaračunavajo za navedeno storitev, kot pa najvišji tarifi[31].

Vendar cena ni edini dejavnik, ki končnemu uporabniku omogoča dostavo paketa po dostopnih cenah (ali je ne omogoča). Pomembno vlogo ima tudi kakovost storitev, kot je čas dostave ali dostavno mesto. Na splošno so se ravni storitev v zadnjih nekaj letih izboljšale, na primer v smislu hitrejše dostave, sistemov digitalnega spremljanja in sledenja, ki prejemnika obveščajo o lokaciji paketa, ali širše razpoložljivosti alternativnih dostavnih mest, kot so paketne omarice ali trgovine. V razmerah stabilnih ali rahlo naraščajočih cen storitve dostave paketov zdaj dosegajo višjo raven kakovosti ali vključujejo brezplačne storitve dostave.

Leta 2019 je le majhno število držav članic, v katerih so bili paketi univerzalne storitve opredeljeni v višjem razponu čezmejnih tarif, v svoji oceni ugotovilo, da so bile navedene tarife nerazumno visoke (štiri države članice) ali potencialno nerazumno visoke (ena država članica). Ob upoštevanju številnih objektivnih elementov, kot so katera koli druga ustrezna tarifa za primerljivo storitev dostave paketov, obseg trgovinskih tokov ali posebni stroški prevoza, obdelave ali kateri koli drugi ustrezni stroški, so navedeni regulatorji ugotovili, da obstaja precejšnja razlika med tarifami in njihovimi osnovnimi stroški. Tarife, ki so bile v

[30] Glej tudi preglednici z razvojem tarif za en kos v Prilogi 1.

[31] ERGP PL II (20) 23 Report on Postal Core Indicators (Poročilo o glavnih kazalnikih za poštne storitve).

letu 2019 opredeljene kot nerazumno visoke, so bile na splošno tako opredeljene tudi v letu 2020. Uredba ne določa obveznosti za nacionalne regulatorje, da sprejmejo ukrepe za izboljšanje takega stanja.

Direktiva o poštnih storitvah določa le splošni okvir za oceno cenovne dostopnosti in stroškovne naravnanosti tarif univerzalnih poštnih storitev. Po navedbah Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve[32] številni nacionalni regulativni organi potrjujejo, da so navedene tarife cenovno dostopne za potrošnike ter mala in srednja podjetja. Razlogi za to med drugim vključujejo dejstvo, da so alternativni izvajalci storitev dostave ponujali podobne storitve po nižjih cenah ali pa so se tarife nanašale na proizvode, ki se po navadi ne uporabljajo.

V odziv na posvetovanje Komisije so deležniki izrazili različna mnenja o tem, ali so tarife za storitve dostave paketov cenovno dostopne. Končne stranke in združenja trgovcev na drobno so navedli, da se v zadnjih dveh letih cenovna dostopnost tarif ni spremenila. Nasprotno ima večina izvajalcev storitev dostave paketov, vključno z izvajalci univerzalne storitve, pozitivnejši pogled in menijo, da se je cenovna dostopnost storitev dostave paketov izboljšala. Splošna ocena odgovorov v okviru posvetovanja kaže, da so tarife na splošno cenovno dostopne.

Komisija bo še naprej spremljala tarife, ki jih zaračunavajo izvajalci poštnih storitev, njihov razvoj in cenovno dostopnost za uporabnike, pri čemer bo upoštevala tudi znatno splošno spremembo obsega v zadnjih letih.

Vpliv na ravni čezmejne dostave paketov in e-trgovanje, vključno s podatki o stroških dostave

Uredba z omejenim področjem uporabe in usmerjenimi cilji ne vsebuje nobenih določb, ki bi lahko neposredno vplivale na ravni čezmejne dostave paketov v okviru e-trgovanja.

Večja preglednost čezmejnih tarif bi lahko pomagala pri ustanavljanju novih malih e-trgovcev na drobno in že obstoječih malih klasičnih trgovcev na drobno, ki se odločijo, da bodo svoje izdelke prodajali prek spleta, in sicer z opredelitvijo najboljših možnosti dostave med 15 pogosto uporabljenimi storitvami dostave paketov. Slednje vključuje tudi tiste male klasične trgovce na drobno, ki so bili prisiljeni poiskati alternativne rešitve za prodajo svojih izdelkov med pandemijo COVID-19, zlasti v obdobjih omejitve gibanja.

Kar zadeva stroške dostave v okviru e-trgovanja, je treba razlikovati med tarifami, ki jih izvajalci storitev dostave paketov zaračunavajo e-trgovcem na drobno, in zneski, ki jih e-trgovci na drobno zaračunajo končnim strankam za dostavo. Medtem ko je namen Uredbe povečati cenovno dostopnost nekaterih tarif, ki jih zaračunavajo izvajalci storitev dostave paketov za posameznike z večjo preglednostjo, so lahko tarife, o katerih se pogaja trgovec na drobno, precej drugačne. Znesek, ki ga končna stranka plača v transakciji, bo večinoma odvisen od poslovne strategije trgovca na drobno. E-trgovec na drobno se lahko dejansko

[32] ERGP PL II (20) 24 Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services (Poročilo o oceni storitev čezmejne dostave paketov).

odloči, da bo ponudil brezplačno poštnino, tako da bo (v celoti ali delno) prevzel stroške dostave ali jih bo (v celoti ali delno) vključil v ceno proizvoda. Enako se lahko zgodi z drugimi stroški, povezanimi s spletno prodajo izdelkov, na primer stroški pakiranja. Na podlagi skupne cene, ki jo plača končna stranka, torej ni mogoče ekstrapolirati dejanskih stroškov dostave. Zato je težko oceniti, ali Uredba kakor koli vpliva na stroške dostave, ki jih končne stranke plačajo za izdelke, ki jih kupijo prek spleta. Vendar pa bi bilo morda smiselno preučiti, kako se določajo tarife za dostavo paketov v okviru e-trgovanja.

4.3 Informacije za potrošnike

Uredba določa, da morajo trgovci za pogodbe, ki spadajo na področje uporabe **direktive o pravicah potrošnikov**[33], potrošnikom že v predpogodbeni fazi zagotoviti informacije o možnostih čezmejne dostave, stroških, ki jih morajo plačati sami, in politikah obravnavanja pritožb, ki jih izvaja trgovec. Regulativni okvir EU o pravicah potrošnikov je bil pred kratkim revidiran, temu pa so sledile naslednje nove pobude, ki so pomembne za dostavo paketov:

- **direktiva o boljšem izvrševanju in posodobitvi pravil EU o varstvu potrošnikov**[34] zahteva, da spletni trg izrecno navede, kako se obveznosti, povezane s pogodbo, razdelijo med tretjo osebo, ki ponuja blago, in ponudnikom spletne tržnice (npr. kateri trgovec – tretja oseba ali spletna tržnica – je odgovoren za zagotavljanje dostave paketov, ravnanje z vrnjenim blagom in na koga se lahko potrošnik obrne v primeru težav);

- **direktiva o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov**[35] bo kvalificiranim subjektom tudi omogočila vlaganje kolektivnih tožb, katerih namen je doseči prenehanje kršitev pravic potrošnikov ali povrniti škodo. Čeprav Uredba (EU) 2018/644 ni navedena med pravnimi akti iz Priloge I k Direktivi (EU) 2020/1828 o zastopniških tožbah, ki se bo uporabljala od leta 2023, je treba omeniti, da so države članice še naprej pristojne za uporabo določb Direktive (EU) 2020/1828 za dodatna področja poleg tistih iz Priloge I[36].

[33] Direktiva 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o pravicah potrošnikov, spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in Direktive 1999/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 85/577/EGS in Direktive 97/7/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 304, 22.11.2011, str. 64).

[34] Direktiva (EU) 2019/2161 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. novembra 2019 o spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in direktiv 98/6/ES, 2005/29/ES ter 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi boljšega izvrševanja in posodobitve pravil Unije o varstvu potrošnikov.

[35] Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2020 o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES.

[36] Uvodna izjava 18 Direktive (EU) 2020/1828 z dne 25. novembra 2020 o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES.

5. NAPREDEK PRI DRUGIH POBUDAH ZA VZPOSTAVITEV ENOTNEGA TRGA STORITEV DOSTAVE PAKETOV

Uredba zahteva, da se napredek oceni tudi pri drugih pobudah, pomembnih za čezmejno dostavo paketov. V spodnjem oddelku je poudarjen najnovejši razvoj dogodkov, ki vpliva na čezmejno dostavo paketov.

Digitalizacija in e-trgovanje

Odprava neupravičenih ovir za čezmejno e-trgovanje, izboljšanje storitev čezmejne dostave paketov, varstvo pravic spletnih kupcev in spodbujanje čezmejnega dostopa do spletnih vsebin so temelji strategije za enotni digitalni trg. Nov regulativni okvir za geografsko blokiranje je začel veljati 3. decembra 2018[37].

Čeprav zgoraj navedena uredba o geografskem blokiranju ne ureja čezmejne dostave paketov, je njen namen zlasti obravnavati in se spopasti z diskriminacijo potrošnikov in podjetij na podlagi njihovega državljanstva, prebivališča ali sedeža, kadar kupujejo blago ali storitve prek spleta v EU. Komisija je 30. novembra 2020 objavila prvo poročilo o uredbi o geografskem blokiranju, iz katerega je razvidno, da imajo potrošniki pogosto visoka pričakovanja glede čezmejne dostave na notranjem trgu, ki je onemogočena zaradi zavrnitve ali pomanjkanja možnosti dostave za nekatere države, vključno z multinacionalnimi trgovci. Ugotovila je, da se postopek nakupovanja v zadnjih fazah pogosto ustavi, ker trgovec ne dostavlja v državo kupca. Pri prikritem nakupovanju se je pokazalo, da je bil uspešen le eden od treh poskusov čezmejnega nakupovanja[38]. To je predvsem posledica vztrajnosti omejitev dostave pri čezmejnem nakupovanju. Take omejitve še vedno vplivajo na več kot 50 % poskusov nakupovanja, tudi pri multinacionalnih trgovcih, ki ponujajo različne nacionalne različice svojih spletišč.

Zato je Komisija med drugim sklenila, da bo še naprej spremljala razvoj elementov, ki vplivajo na dejavno čezmejno sodelovanje trgovcev, tudi v zvezi s čezmejno dostavo in/ali razpoložljivostjo inovativnih storitev dostave za potrošnike[39].

Razvoj standardov

Najnovejša zahteva Komisije za standardizacijo je bila sprejeta leta 2016[40] in zaključena leta 2020. Več standardov, razvitih od trenutka, ko je bil določen cilj **izboljšanja izvajanja storitev dostave paketov**[41]:

---

[37] Komisija je 30. novembra 2020 objavila poročilo, iz katerega je razvidno, da se je v prvih mesecih izvajanja s strani nacionalnih organov in organov za pomoč pokazalo, da imajo potrošniki v zvezi s spori in težavami pogosto višja pričakovanja glede zadevnih pravic in obveznosti.

[38] Ipsos idr. (2020).

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

[40] M/548 je Komisija sprejela avgusta 2016 (C(2016) 4876 final z dne 1. avgusta 2016).

[41] Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1827 z dne 18. oktobra 2021 o standardih za poštne storitve in izboljšanje kakovosti storitev v podporo Direktivi 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta (*UL L 369, 19.10.2021*) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1827/oj.

- standard za oceno **pritožb** v zvezi s poškodovanimi, zapoznelimi ali izgubljenimi paketi. Standard poudarja e-trgovanje z reševanjem težave, ki jo predstavlja več izvajalcev dostave za eno pošiljko, pa tudi vlogo prejemnika v odnosu do osebe, ki je plačala storitev;

- standardizacija **paketnih nabiralnikov** z digitalnimi značilnostmi. Taki paketni nabiralniki za domačo uporabo povečujejo prijaznost e-trgovanja do uporabnika;

- vmesniki za **čezmejne pakete**. To orodje prispeva k e-trgovanju z določitvijo izmenjave informacij med e-trgovcem in prvim izvajalcem logističnih storitev. Nanaša se na fizično nalepko in elektronske izmenjave;

- standardizacija zahtev za **predhodne elektronske podatke** pri izvajanju poštnih storitev. To orodje se nanaša na podatke, ki se pošljejo pred dejanskim prihodom paketa ter vključujejo navedbo vrednosti, materiala s posebnim tveganjem itd. Spodbuja interoperabilnost pri izvajanju storitev dostave paketov.

Trenutno je v pripravi nova zahteva Komisije za standardizacijo poštnih storitev.

Program Interconnect

30 izvajalcev poštnih storitev, vključno z večino izvajalcev univerzalne storitve v EU, sodeluje v **programu Interconnect, ki ga je začela izvajati korporacija International Post Corporation** (IPC), da bi izboljšala interoperabilnost čezmejne dostave paketov. Sodelujoči izvajalci univerzalne storitve so se zavezali, da bodo sprejemali in dobavljali pošiljke drug od drugega v skladu s skupno dogovorjenimi standardi, kar jim omogoča povečati obseg dostave v okviru e-trgovanja. V okviru programa Interconnect so bile v letu 2020 zabeležene rekordne količine čezmejnih paketov z možnostjo spremljanja[42]. To je delno posledica razmaha e-trgovanja, povezanega s pandemijo COVID-19, kaže pa se tudi čedalje večje zaupanje pošt in e-trgovcev na drobno. Leta 2018 je korporacija IPC vzpostavila tudi čezmejno nakupovalno platformo (t. i. *Dynamic Merchant Platform* (platforma za dinamično trgovanje)), ki e-trgovcem na drobno, zlasti MSP, omogoča, da strankam ponudijo široko paleto (čezmejnih) rešitev poštne dostave[43].

Svetovna poštna zveza

Veliko povečanje količine paketov, ki izvirajo iz držav zunaj EU, zlasti iz jugovzhodnih azijskih držav, za gospodarske subjekte EU pomeni številne pomembne trgovinske in politične izzive. Izvajalci univerzalnih poštnih storitev so od prvotnega izvajalca dejansko prejemali nadomestilo (terminalni stroški), ki je bilo precej prenizko in ni bilo povezano z notranjo poštnino ali dejanskimi stroški dostave.

To je povzročilo izkrivljanje trga v sektorju e-trgovanja, saj je gospodarskim subjektom iz držav zunaj EU omogočilo, da izkoristijo nižje stroške dostave. To je zlasti vplivalo na

[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 (Razvoj čezmejnega e-trgovanja prek dostave paketov), str. 137.

evropske e-trgovce na drobno. Leta 2019 je bil sistem nadomestil, ki je bil določen na svetovni ravni v okviru Svetovne poštne zveze, spremenjen z uvedbo stopnje nadomestila, ki bi jo lahko enostransko določil sprejemni izvajalec univerzalne storitve in bi znašala 70 % tarife za notranjo dostavo enokosovnih pošiljk (t. i. samoopredeljene cene). Te se bodo postopno uvajale do leta 2025 (julija 2020 za Združene države).

Poleg tega je bila 1. julija 2021 odpravljena oprostitev DDV pri uvozu, ki se uporablja za blago z zelo majhno vrednostjo do 22 EUR. To je prispevalo k reševanju problema goljufij, ki jih je povzročila prej zlorabljena oprostitev plačila DDV za blago iz držav zunaj EU, kar je povzročilo izkrivljanje trga in nepošteno konkurenco[44]. Te spremembe bodo zagotovile bolj enake konkurenčne pogoje za izvajalce storitev dostave paketov in e-trgovce na drobno.

6. UGOTOVITVE

Uredba ima v sedanji obliki omejeno področje uporabe in jasno opredeljene cilje. Ker je osredotočena na dostavo enokosovnih paketov, ne obravnava tarif za dostavo masovne pošte v okviru e-trgovanja. Uredba je v okviru svojega področja uporabe in omejitev na splošno dosegla svoje ključne cilje, tj. povečati raven preglednosti nekaterih enokosovnih tarif in okrepiti regulativni nadzor nad delom trga storitev dostave paketov, ki spada na njeno področje uporabe. Pomembno je, da so nove obveznosti poročanja iz Uredbe nekoliko izboljšale način zbiranja informacij in podatkov v državah članicah. To je prispevalo k povečanju zmogljivosti nacionalnih regulativnih organov za spremljanje trga storitev dostave paketov. Države članice, nacionalni regulativni organi in izvajalci storitev dostave paketov so na splošno izpolnili svoje obveznosti iz Uredbe. Nacionalni regulativni organi v obdobju poročanja za izvrševanje Uredbe niso uporabili svojih pooblastil za sankcioniranje. Komisija meni, da je v tej zgodnji fazi prezgodaj, da bi se ocenili neposredni in posredni učinki izvajanja Uredbe ter preučile možne spremembe v zvezi s tem. Potrebno je tudi več časa, da se lahko oceni, kako Uredba vpliva na druge tekoče pobude, ki lahko neposredno ali posredno obravnavajo težave, navedene v Uredbi. To bi lahko vključevalo preučitev načina določanja tarif za dostavo paketov.

Zaradi izboljšanja preglednosti tarif in regulativnega nadzora bi se lahko izvajalo več pobud:

- primerljivost podatkov, ki jih zberejo nacionalni regulativni organi, bi bilo mogoče še izboljšati z nekaterimi dodatnimi smernicami Komisije v sodelovanju z Evropsko skupino regulativnih organov za poštne storitve;

- Komisija bo tudi še naprej spremljala tarife, ki jih zaračunavajo izvajalci poštnih storitev dostave, njihov razvoj in cenovno dostopnost za uporabnike ter bo pozorna na alternativne poslovne modele, kot so modeli sodelovalnega gospodarstva in platforme za e-trgovanje, ki vstopajo na trge storitev dostave paketov. Komisija bo še naprej spremljala splošne tržne prakse trgovcev in vpliv teh praks na izbire, ki so na voljo javnosti v vsej EU v okviru uredbe o geografskem blokiranju;

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

- Komisija in nacionalni regulativni organi bi si morali še naprej prizadevati za spodbujanje spletnega orodja Komisije za preglednost in izboljšanje njegove prijaznosti do uporabnika, zlasti s prikazom njegove dodane vrednosti v primerjavi z drugimi orodji za primerjavo cen, ki so trenutno na voljo. Ugotoviti bi bilo treba omejitve orodja, saj objavljene tarife veljajo za enokosovne pošiljke brez popustov, ki se uporabljajo le v zelo majhnem delu celotnega trga storitev dostave paketov, ne pa v širšem okviru e-trgovanja. S predstavniki potrošnikov, operaterji in nacionalnimi regulatorji bo potekala razprava o možnih izboljšavah za izboljšanje orodja za preglednost ter njegovo boljšo uskladitev s tržnimi razmerami;

- poleg tega bi bilo treba zagotoviti splošno skladnost z drugimi tekočimi pobudami, kot sta izvajanje evropske digitalne agende in evropskega zelenega dogovora.

Komisija poziva Evropski parlament, Svet in Evropski ekonomsko-socialni odbor, naj se v skladu s členom 11 Uredbe seznanijo s tem poročilom.

PRILOGA 1 ANALIZA TARIF ZA 1 KG IN 2 KG PAKET Z MOŽNOSTJO SPREMLJANJA IN SLEDENJA

Metodologija

Preglednici tarif za 1 kg in 2 kg pakete z možnostjo spremljanja in sledenja temeljijo na enokosovnih tarifah, objavljenih v letih 2019, 2020 in 2021 v spletnem orodju Komisije za preglednost tarif[45]. Tarife so navedene v eurih in izključujejo davek na dodano vrednost. Da bi se izognili nihanjem menjalnega tečaja, ki bi vplivala na izračune trenda, je bil za preračunavanje vseh tarif, ki so bile za vsa tri leta izražene v valuti, ki ni euro, v eure, uporabljen tečaj, ki ga je Evropska centralna banka uporabljala 31. marca 2020.

Ker so se podatki začeli zbirati šele leta 2019, Komisija ugotavlja, da nabor podatkov o cenah v treh letih še ni popolnoma zanesljiv. Zlasti obstaja določena negotovost glede tega, ali so nedoslednosti posledica realnega razvoja trenda ali težav v zvezi z zbiranjem podatkov (tj. nedosledno sporočanje podatkov izvajalcev ali sprememba praks regulatorjev v zvezi z zbiranjem). Zaradi reševanja te težave je bil nabor podatkov očiščen z (1) odstranitvijo paketov, o katerih se ni dosledno poročalo v vsakem od treh let, ter (2) odstranitvijo paketa določenega izvajalca storitev, za katerega je bila v letih 2020 in 2021 v primerjavi z letom 2019 sporočena neobičajno nizka cena. Ti preglednici je zato treba uporabljati z ustrezno previdnostjo in upoštevati te omejitve.

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

Preglednica 1 Obveznost univerzalne storitve izvajalcev univerzalne storitve – 1 kg in 2 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja – notranje in čezmejne tarife za leta 2019, 2020 in 2021

	1 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja (v EUR)								2 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja (v EUR)							
	2019		2020		2021		% razl. v 2021 glede na 2019		2019		2020		2021		% razl. v 2021 glede na 2019	
	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP
Avstrija	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 %**
Hrvaška	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 %**
Ciper	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 %**
Francija	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 %**
Grčija	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 %**
Madžarska	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 %**
Portugalska	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 %**
Romunija		11,5	1,4	11,9	1,4	11,4		**–1 %**		14,4	1,5	15,0	1,5	14,2		**–1 %**
Slovaška	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 %**
Španija	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 %**

Vir: podatki iz orodja EU za preglednost tarif, ki zajemajo 21 držav članic.

Podatki niso na voljo za:

- Bolgarijo, Irsko, Latvijo: izvajalec univerzalne storitve je poročal, da 1 kg in 2 kg paketi z možnostjo spremljanja in sledenja niso na voljo;
- Nemčijo: podatki niso bili predloženi;
- Italijo: izvajalec univerzalne storitve je poročal, da 1 kg in 2 kg paketi z možnostjo spremljanja in sledenja ne spadajo v obseg obveznosti univerzalne storitve;
- Luksemburg: podatki za leto 2021 niso na voljo.

Preglednica 2 izvajalci, ki ne izvajajo univerzalne storitve – 1 kg in 2 kg paketi z možnostjo spremljanja in sledenja – notranje in čezmejne tarife za leta 2019, 2020 in 2021

	1 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja (v EUR)								2 kg paket z možnostjo spremljanja in sledenja (v EUR)							
	2019		2020		2021		% razl. v 2021 glede na 2019		2019		2020		2021		% razl. v 2021 glede na 2019	
	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP	Notr.	EGP
Avstrija	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 %**
Bolgarija	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 %**
Hrvaška	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 %**
Ciper	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 %**
Francija	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 %**
Nemčija	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 %**
Grčija	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 %**
Madžarska	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 %**
Portugalska	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 %**
Romunija	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 %**
Slovaška	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 %**
Španija	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 %**

Vir: podatki iz orodja EU za preglednost tarif, ki zajemajo vse države članice.

Omejitve:
kot je pojasnjeno v metodologiji, niso zastopani vsi izvajalci poštnih storitev;
Francija, Luksemburg: nepopolni podatki za leto 2021 na datum zajema.