



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.12.2013
COM(2013) 886 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging
Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en onlineverkoop stimuleren**

1) E-handel ontwikkelen door verbetering van de bezorgdiensten

Elektronische handel, ofwel e-handel, is een van de belangrijkste motoren voor een welvarend en concurrerend Europa en kan in grote mate bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid. Verwacht wordt dat e-handel in de EU tussen 2013 en 2016 jaarlijks met ruim 10 procent zal groeien.

Niet in alle lidstaten wordt even intensief aan e-handel gedaan. In 2012 kocht in het Verenigd Koninkrijk 82% van de internetgebruikers iets online, in Roemenië slechts 11%. De grensoverschrijdende e-handel in de EU groeit langzamer dan de binnenlandse e-handel: in 2012 had 54% van de internetgebruikers in de EU online iets gekocht bij een webwinkel in zijn eigen land en slechts 14% bij een buitenlandse webwinkel¹. Voor ondernemingen geldt ongeveer hetzelfde: 14% van alle ondernemingen heeft zaken online verkocht in hun eigen land, en slechts 6% in andere EU-landen².

In de mededeling van de Commissie "Een coherent kader voor een groter vertrouwen in de digitale eengemaakte markt voor elektronische handel en onlinediensten" en andere EU-initiatieven³ wordt de fysieke levering⁴ van online gekochte goederen beschouwd als een van de kernaspecten van de groei van elektronische handel. Of een consument besluit tot een aankoop bij een webwinkel hangt in grote mate af van de besteldiensten die in een webwinkel beschikbaar zijn. Op dit moment zijn voor zowel de klanten als de webwinkels in de EU de belangrijkste punten van zorg de bezorging en de terugzending van producten⁵. Het Groenboek van de Commissie uit november 2012 over "een geïntegreerde markt van pakketbestellingen voor groei van de elektronische handel in de EU" bevat de voornaamste aspecten die moeten worden aangepakt. De nadruk wordt erin gelegd op het bezorgen van pakketten in het buitenland⁶, op de behoeften van kmo's en op minder geavanceerde en toegankelijke regio's. E-handel moet immers toegankelijk zijn voor alle burgers en voor alle ondernemingen, ongeacht hun omvang of vestigingsplaats.

Na de goedkeuring van het groenboek hebben alle betrokken partijen een ruime consensus bereikt, zowel over de vastgestelde problemen als over de noodzaak dat zij moeten worden opgelost. Bezorgdiensten, webwinkels en consumentenorganisaties voeren constructieve gesprekken tijdens speciale conferenties en via andere fora. Heel wat operatoren zijn oplossingen aan het ontwikkelen om beter te voldoen aan de verwachtingen van hun klanten.

Met dit stappenplan wil de Commissie ervoor zorgen dat zo snel mogelijk tastbare verbeteringen worden gerealiseerd. Webwinkels en consumenten moeten kunnen beschikken over pakketbezorgdiensten die goed werk leveren, toegankelijk en betaalbaar zijn voor leveringen in het buitenland en rekening houden met de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen en met minder geavanceerde of toegankelijke gebieden (ook in de ultraperifere gebieden⁷). Het stappenplan bouwt voort op de vooruitgang die sinds de goedkeuring van het groenboek is gemaakt, en organiseert de weg voorwaarts rond **drie hoofddoelstellingen**:

- meer transparantie en informatie voor alle actoren in de waardeketen van e-handel

¹ Eurostat [isoc_ec_ibuy]- 2012.

² Eurostat [isoc_ec_eseln2]-2011, geüpdatet in december 2013.

³ Mededeling over elektronische handel, COM (2011) 942 final; Resolutie (P7_TA(2010)0320) van 21 september 2010 over de voltooiing van de interne markt voor e-handel; conclusies van de Raad van de Europese Unie over de digitale eengemaakte markt en de governance van de eengemaakte markt, 31 mei 2012; EESC-advies INT 674 van maart 2013 over het Groenboek; Resolutie (P7_TA-PROV(2012)0468) van 11 december 2012 inzake het voltooiën van de digitale interne markt (2012/2030(INI)).

⁴ Dit initiatief heeft dus geen betrekking op elektronische aflevering (bijvoorbeeld elektronische tickets, e-boeken).

⁵ "Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods", studie in opdracht van de Europese Commissie (EC), DG SANCO, 2011; European Cross-border E-commerce, Accenture voor de European Retail Round Table, januari 2012.

⁶ In dit stappenplan wordt met "pakketten" verwezen naar alle goederen (behalve kruidenierswaren) die online worden besteld en bij de consument worden bezorgd. De term "pakket" moet in de ruimste zin worden begrepen en omvat alle artikelen met een gewicht tussen 100 gram en 30 kilo.

⁷ Het belang van de kwestie voor de ultraperifere gebieden werd benadrukt in het verslag-Solbes; in de mededeling van de Commissie van juni 2012 over de ultraperifere gebieden werd nogmaals benadrukt dat waar nodig rekening moet worden gehouden met de ultraperifere gebieden in alle voorstellen die betrekking hebben op de digitale interne markt.

- betere beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de mogelijkheden voor pakketbestelling
- betere klachtenbehandeling en geschillenregeling voor de consumenten

In het stappenplan hebben de verschillende belanghebbenden specifieke taken en rollen. De Commissie vergemakkelijkt het samenwerkingsproces via specifieke fora en workshops, en houdt nauwlettend toezicht op de vooruitgang. Na 18 maanden zal zij de balans opmaken en beoordelen of extra maatregelen nodig zijn.

2) De markt voor grensoverschrijdende pakketbezorging is niet volgroeid

Belangrijkste problemen die consumenten en webwinkels ondervinden

Uit de antwoorden op de raadpleging over het groenboek⁸ en uit specifieke enquêtes, studies en workshops blijkt inderdaad dat de bezorging cruciaal is voor de ontwikkeling van e-handel. Toch voldoen de snelheid, kwaliteit of kostprijs van de bezorging niet altijd aan de verwachtingen van de consumenten en de webwinkels.⁹ De meeste klachten die het netwerk van Europese centra voor de consument krijgt over grensoverschrijdende onlinetransacties hebben betrekking op leveringsproblemen. In een recente studie van Copenhagen Economics wordt bevestigd dat problemen met de levering grote invloed hebben op het feit of klanten hun poging om online te kopen al dan niet voltooien¹⁰.

De voornaamste problemen die werden vastgesteld zijn:

- consumenten weten vaak niet welke bezorgingsmogelijkheden er zijn, hoe en wanneer een pakket kan worden bezorgd, en hoe zij het pakket indien nodig kunnen terugsturen. Zij klagen over lange leveringstermijnen en gebrek aan informatie over de bezorgprocedure. Zij vinden de prijzen voor leveringen uit het buitenland en voor bezorging in landelijke of afgelegen gebieden vaak te hoog. Zij klagen over producten die beschadigd of helemaal niet aankomen, en over levering van de verkeerde producten. Zij zijn vaak niet op de hoogte van een geschillenregeling of verhaalmogelijkheden.
- webwinkels¹¹, en zeker de kleinere, hebben niet genoeg informatie over de bezorgdiensten en bieden slechts een beperkte keuze van bezorgingsmogelijkheden van de gewenste kwaliteit (bv. systemen voor het traceren van de zending, flexibele leveringsopties) en prijs.

Webwinkels staan onder tijdsdruk. De levensvatbaarheid van deze manier van zakendoen is afhankelijk van de vraag of de sector bezorgdiensten in staat is tegen lage prijzen en met het nodige gemak te leveren. Dit geldt met name voor de kleinere spelers op de markt van elektronische handel. Door de kleinere volumes hebben zij weinig onderhandelingsmarge om grote kortingen te bedingen bij de bezorgdiensten en beschikken zij dus over minder gunstige leveringsmogelijkheden. Tegelijk zijn zij niet in staat om te investeren in een eigen bezorgnetwerk. In een context waar schaalvoordelen belangrijk zijn, zijn zij niet in staat te concurreren met grotere webwinkels.

⁸ [link naar het verslag over de raadpleging over het groenboek]

⁹ Zie bijvoorbeeld "Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods", studie in opdracht van de Europese Commissie, DG SANCO, 2011.

¹⁰ Copenhagen Economics (CE), A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, 2013, studie in opdracht van de Europese Commissie, blz. 19.

¹¹ In dit stappenplan heeft de term "webwinkel" betrekking op iedere handelaar die ten minste een deel van zijn aanbod online verkoopt en dus bezorgdiensten nodig heeft om die transacties af te handelen.

Exploitanten van bezorgdiensten moeten adequaat inspelen op de veranderende verwachtingen van hun klanten en daarbij rekening houden met problemen als de hoge kostprijs van de “eerste” en de “laatste” kilometer of de btw-vrijstelling voor openbare postdiensten. Voor grensoverschrijdende bezorgactiviteiten gelden heel wat extra regelgevende en administratieve vereisten, waaronder douaneverplichtingen¹²; bovendien zijn er weinig samenwerkingsmogelijkheden tussen de verschillende bezorgdiensten (bijvoorbeeld op het vlak van traceerbaarheid of gemeenschappelijke etiketteringssystemen).

De veranderende regelgeving

Het regelgevingskader voor postdiensten als vastgelegd in de **richtlijn postdiensten**¹³ (hierna “postrichtlijn” genoemd) is voornamelijk toegespitst op briefpost en op de bescherming van de universele postdienst in de lidstaten. Een aantal bepalingen, met name met betrekking tot universele dienstverplichtingen, is evenwel ook van toepassing voor pakketbestellingen. In de praktijk valt (slechts) 5 tot 10% van de grensoverschrijdende pakketbestellingen onder de universele dienstverplichtingen, omdat de minimumvereisten van de postrichtlijn alleen betrekking hebben op de loketdiensten of basale pakketdiensten (dus voornamelijk C2C). De universele dienstverplichtingen worden omschreven in artikel 3 van de postrichtlijn, maar lidstaten kunnen verder gaan dan deze vereisten. Bovendien zijn algemene bepalingen inzake consumentenbescherming of de verzameling van statistische gegevens ook van toepassing op diensten voor pakketbezorging die alle bezorgdiensten – ook de postexploitanten – aanbieden buiten de reikwijdte van de universele dienst. Begin 2014 zal de Commissie een uitvoeringsverslag publiceren waarin de doeltreffendheid en de relevantie van de postrichtlijn wordt beoordeeld in het licht van de snel veranderende marktomgeving.

Europese consumenten zullen vanaf 13 juni 2014 ook de voordelen merken van de tenuitvoerlegging van de **richtlijn consumentenrechten**, die tot veel meer informatie en transparantie zal leiden op het vlak van online winkelen. Verborgene kosten worden weggewerkt en prijzen zullen transparanter worden voor overeenkomsten op afstand en de buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten; het recht op terugbetaling wordt verbeterd (bv. terugbetaling van bezorgkosten indien van toepassing) en er komen duidelijke vereisten voor informatie over de kosten voor het terugsturen van aangekochte goederen. Dankzij de onlangs goedgekeurde instrumenten voor de **alternatieve beslechting van consumentengeschillen** en de **onlinebeslechting van consumentengeschillen** zullen de mechanismen voor geschillenregeling nog worden verbeterd¹⁴.

Milieu- en vervoersaspecten zijn belangrijk voor de duurzame ontwikkeling van besteldiensten en voor de verklaring van de hoge kosten voor de “eerste” en de “laatste” kilometer¹⁵. Iedere actie die op basis van dit stappenplan wordt voorgesteld, moet coherent zijn met aanverwante initiatieven, met name in de context van het witboek vervoer uit 2011¹⁶, met initiatieven die erop volgen (zoals het e-Freight-initiatief), met acties over stadslogistiek, duurzame stedelijke mobiliteitsplanning, regelgeving over lucht (lawaai/kwaliteit) en met initiatieven over douaneprocedures.

Van e-handel worden een bepaalde flexibiliteit, capaciteit en complexiteit verwacht, wat maakt dat er op het vlak van **sociale aspecten** aanzienlijke implicaties zijn voor de arbeidsomstandigheden. Door innovatie en nieuwe bedrijfsmodellen bij bezorgdiensten kunnen andere banen en werkvaardigheden nodig zijn. De sociale partners zijn erg belangrijk om verantwoorde arbeidsomstandigheden te waarborgen. Op EU-schaal

¹² De douane komt aan bod in de voorbereiding van de uitvoeringsregels van het gemoderniseerd douanewetboek, de btw in de huidige herziening van de btw. Het stappenplan heeft op geen van deze aspecten betrekking omdat zij buiten de reikwijdte ervan vallen.

¹³ Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG, PB L 52, 27.2.2008, blz. 3.

¹⁴ Richtlijn 2013/11/EU, richtlijn ADR consumenten, PB L 165, 18.6.2013, blz. 63; Verordening (EU) nr. 524/2013, verordening ODR consumenten, PB L 165, 18.6.2013, blz. 51.

¹⁵ Zie in dit verband ook de gezamenlijke conclusies over milieu van het Europees comité voor de sociale dialoog voor postdiensten, 4.4.2013.

¹⁶ Witboek “Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem”.

worden verschillende projecten en programma's ontwikkeld¹⁷ die zullen worden voortgezet in het kader van de regelmatige dialoog in het Europees comité voor de sociale dialoog voor postdiensten, net als de rapportage over goede praktijken en het stimuleren ervan.

Acties buiten het regelgevingskader zijn nodig

De bestaande EU-regelgeving bestrijkt echter niet alle hierboven aangehaalde aspecten. Het **gebrek aan interoperabiliteit** tussen de besteldiensten is eigenlijk veel minder het gevolg van fragmentarische regelgeving dan van de traditionele operationele structuren. De traditionele (brief)postmarkt bestond altijd al grotendeels uit het binnenlandse verkeer, en de operationele processen (waaronder IT-systemen) werden ontwikkeld en verfijnd in het licht van de binnenlandse omstandigheden. In het verleden waren grensoverschrijdende postzendingen meestal briefpost, en dankzij de postrichtlijn is de kwaliteit hiervan mettertijd erg gestegen. Daartegenover staat dat grensoverschrijdende pakketzendingen – meestal B2C – geen belangrijke rol speelden vóór de opkomst van de e-handel.

De **traditionele postexploitanten** moeten dus inspelen op de toenemende vraag naar hoogstaande en betaalbare grensoverschrijdende B2C-bezorgdiensten – een van de meest veelbelovende groeimarkten nu de briefpostvolumes blijven afnemen. Deze exploitanten herwerken hun procedures in de richting van efficiënte, traceerbare en toch betaalbare (grensoverschrijdende) pakketbezorgdiensten.

Ook **particuliere pakket- en koerierdiensten** moeten zich aanpassen aan de snelle groei van nationale én grensoverschrijdende B2C-verzendingen door e-handel. Deze exploitanten, die de markt van de grensoverschrijdende pakketbestellingen nog steeds domineren, moeten met name hun B2B-gerichte activiteiten aanpassen aan de behoeften van de individuele consument en investeren in sorteercapaciteit, detailhandelskanalen en systemen voor het terugsturen van pakketten.

In het licht hiervan is het stappenplan bedoeld als ondersteuning voor de (al dan niet al lopende) verbeteringen aan beide bedrijfsmodellen – dus ook aan de concurrentie tussen de verschillende spelers op de markt voor de besteldiensten, waar de webwinkels, de eindgebruikers en de economie in het algemeen wel bij varen.

3) De koers voor de toekomst: Een stappenplan met acties voor de komende 18 maanden

Een proces waarin de ondernemingen het voortouw nemen

De grensoverschrijdende markt van pakketbezorging voor e-handel wordt gekenmerkt door snelle groei en innovatie, maar ook door bepaalde vormen van marktfalen, bijvoorbeeld inzake informatie-asymmetrieën. Dit stappenplan strekt ertoe de mogelijkheden van de marktwerking om tot efficiënte oplossingen te komen, te verzoenen met cruciale belangen van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld de toegang tot voordelige e-handel voor minder machtige spelers als kmo's en inwoners van afgelegen of plattelandsgebieden.

Nadat in het groenboek 2012 de overheidsbeleidsdoelstellingen duidelijk werden geïdentificeerd, hebben een groep postexploitanten en de International Post Corporation onlangs een aantal afspraken gemaakt over bepaalde domeinen uit het groenboek (bijvoorbeeld betere informatie voor de webwinkels, efficiëntere terugzendmogelijkheden, traceermogelijkheden voor lichtere pakjes, betere etikettering en meer consumentgerichte klachtenbehandeling).

¹⁷ Zie de gezamenlijke verklaringen van de Europese sectorale sociale partners (PostEurope and UNI Europa Post & Logistics) over de evolutie van de postsector in Europa, en hun lopende werkzaamheden om vaardigheden en werk op elkaar te laten aansluiten in de Europese postsector, met steun van de Commissie; Mededelingen "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid" (COM(2010)682 final) en "Naar een banenrijk herstel" (COM(2012)173 final).

De Commissie is verheugd over deze afspraken, waardoor een aantal kwesties die zowel in het groenboek als in de stappenplan aan bod komen, kunnen worden aangepakt. Zij zal de tenuitvoerlegging van deze afspraken nauwgezet in de gaten houden, net als de mate waarin zij inderdaad aan de behoeften en verwachten van de webwinkels en hun klanten voldoen. Er moet echter op worden gewezen dat deze afspraken, ook al zijn zij zeer relevant, niet alle problemen bestrijken die in dit stappenplan worden vermeld; evenmin worden alle exploitanten uit de pakketbezorgingssector erbij betrokken. In haar eindbeoordeling zal de Commissie ook nagaan in welke mate de oplossingen die een deel van de bezorgsector ten uitvoer legt, volstaan voor een interconnectiviteit tussen de andere exploitanten op de markt (bijvoorbeeld via open normen en/of niet-discriminerende toegang) die webwinkels efficiënte grensoverschrijdende bezorgdiensten kan bieden.

Het is ook duidelijk dat bovenstaande doelstellingen niet door de exploitanten van bezorgdiensten alleen kunnen worden bereikt. Er zal bijkomende (zelfregulerende) actie nodig zijn van webwinkels en van lidstaten en hun regelgevende instanties.

Uitvoering, toezicht, follow-up

De Commissie zal nauw samenwerken met al deze belanghebbenden om ervoor te zorgen dat de verschillende hieronder uiteengezette werkstromen zo snel en efficiënt mogelijk worden ingezet.

Tijdens de tenuitvoerlegging zal de Commissie een aantal faciliterende maatregelen treffen. Aangezien de behoeften van de webwinkels en de consumenten in dit stappenplan centraal staan, zal de Commissie nauwe betrekkingen met hen onderhouden zodat iedere oplossing die in het kader van dit stappenplan wordt uitgewerkt, zo relevant mogelijk voor hen is. Het **forum van postgebruikers**, dat de Commissie jaarlijks organiseert, zal hierbij een belangrijke rol spelen.

De Commissie zal de vooruitgang van door de sector aangedreven acties faciliteren en monitoren via **specifieke workshops**. De workshops zijn bedoeld voor alle potentieel betrokken en belanghebbende besteldiensten, deskundigen op het gebied van bezorgdiensten en vertegenwoordigers van de webwinkels en de consumenten. Met de workshops wil de Commissie ervoor zorgen dat alle belanghebbenden bij de procedure worden betrokken, streven naar consensus over de precieze aard van de uit te voeren taken en de balans opmaken over de geboekte vooruitgang.

Met betrekking tot de acties waar lidstaten, toezichthouders en mededingingsautoriteiten bij betrokken zijn, zal de Commissie regelmatig besprekingen houden op bijeenkomsten van de **Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten (ERGP)**, het **comité van de lidstaten** dat in het kader van de postrichtlijn is opgericht en de **deskundigengroep** die is opgericht in het kader van de richtlijn elektronische handel. Met de sociale partners en in het bijzonder met het **Europees comité voor de sociale dialoog voor postdiensten** zullen regelmatige bijeenkomsten en informatie-uitwisselingen blijven plaatsvinden over de maatschappelijke en milieuaspecten en over vervoerthema's in het bredere geheel.

De Commissie zal toezicht houden op deze ontwikkelingen gedurende **18 maanden** na de verschijning van dit stappenplan. Als bepaalde acties tegen die tijd nog niet volledig zijn uitgevoerd, of niet efficiënt genoeg zijn gebleken voor de vooropgestelde doelstellingen, zal de Commissie geschikte corrigerende maatregelen of bijkomende acties overwegen om het marktfalen aan te pakken.

Alle acties die door de Commissie in dit document worden voorgesteld, zijn consistent en verenigbaar met het lopende meerjarige financiële kader (2007-2013) en met het voorstel voor de komende periode (2014-2020). Geen enkele actie doet afbreuk aan de toepassing van de EU-concurrentieregels. Hoewel de meeste acties zijn toegespitst op de B2C-aspecten, zijn sommige ook van toepassing in een B2B-context.

Doelstelling I: meer transparantie en informatie voor alle actoren in de waardeketen van e-handel

De consument "initieert" een onlineaankoop maar heeft niet per se controle over de levering van de bestelde goederen. De levering is immers gebaseerd op een contract tussen de webwinkel en de bezorgdienst(en). Als zij genoeg duidelijke en volledige informatie krijgen over het assortiment en de kenmerken van de geboden diensten, kunnen consumenten hun bezorgdheid over de bezorging overwinnen. Dankzij de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn consumentenrechten zullen consumenten veel beter ingelicht worden over met name prijzen (bijvoorbeeld voor terugzendingen). Webwinkels wordt echter ook aangeraden de klanten meer informatie te verstrekken dan zij wettelijk verplicht zijn.

Webwinkels moeten niet alleen voldoen aan de verwachtingen van klanten op het vlak van informatie, maar moeten hun klanten ook eenvoudige, betaalbare en betrouwbare verzendmogelijkheden bieden. Er zijn al een aantal betrouwbare oplossingen voor pakketbestelling op de markt, maar de webwinkels, en kmo's in het bijzonder, zijn er niet altijd van op de hoogte¹⁸. Webwinkels moeten betere informatie krijgen over beschikbare besteldiensten, alternatieve exploitanten van besteldiensten, consolidatiemogelijkheden en tussenpersonen, en de voornaamste prestatie-indicatoren (snelheid, terugzendmogelijkheden, tarieven, enz.)

Tegelijk moet er ook meer informatie komen over de markt en de diensten voor (grensoverschrijdende) pakketbestelling. De markt is momenteel ondoorzichtig. De toezichthouders en andere bevoegde instanties beschikken niet over gegevens over pakketten, zoals volumes, tarieven en eindvergoedingen¹⁹, omdat postexploitanten geen gegevens publiceren of verstrekken buiten het stelsel van de universeledienstverplichting. De snelle ontwikkeling van e-handel vereist ook meer transparante (grensoverschrijdende) pakketstromen om tot een geschikt toezichtskader te komen, tot duidelijke marktdefinities en tot controle over de eerlijke concurrentie.

Zowel gevestigde bezorgdiensten als nieuwe spelers op de markt hebben een voorspelbaar regelgevend kader nodig. Uit recente studies, rapporten²⁰ en bijdragen aan het groenboek blijkt dat er nog steeds barrières zijn voor de toegang tot sommige postbestellingsmarkten. Zowel alternatieve postexploitanten als webwinkels geven aan dat de toepassing van de postrichtlijn nog kan worden verbeterd. De toepassing van de nationale bepalingen voor de uitvoering van de postrichtlijn is in grote mate toegespitst op de verlening van briefpostdiensten en de bescherming van de bepaling van universele dienstverlening. Nationale toezichthouders, nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie moeten in staat zijn bezorgdheden over regelgeving en verstoringen van de concurrentie in de pakketbezorgdiensten te identificeren en waar nodig de juiste correcties aan te brengen. Problemen op het vlak van concurrentie kunnen bijvoorbeeld ontstaan met betrekking tot misbruik van marktmacht, zoals onrechtmatige kruissubsidies, buitensporige tarieven (dus een schending van de beginselen van artikel 14, lid 3, onder b) iv) van de postrichtlijn), wurgtarieven voor (grensoverschrijdende) pakketbestelling of onterechte weigering van toegang tot het bestelnetwerk of kernaspecten ervan (bijvoorbeeld een databank met adressen).

Artikel 22 bis van de postrichtlijn verplicht de lidstaten er zorg voor te dragen "dat aanbieders van postdiensten met name aan de nationale regelgevende instanties alle informatie, *met inbegrip van* financiële informatie en informatie over het aanbieden van de universele dienst, verstrekken die nodig is voor de inachtneming van deze richtlijn en voor (...) duidelijk omschreven statistische doeleinden. Dit wordt niet enkel toegepast op de universeledienstverplichting maar kan ook worden gebruikt om informatie op te nemen over andere post(pakket)stukken; het is evenmin uitsluitend bedoeld voor specifieke universeledienstverleners. Met betrekking tot lid 3 zien de lidstaten erop toe dat de nationale regelgevende

¹⁸ Zie FTI, studie over grensoverschrijdende pakketbestellingen, 2011.

¹⁹ Bezorgdiensten die pakketten naar een ander land verzenden, vergoeden de bezorgdienst in het land van bestemming voor de afhandeling en levering van het pakket als zij geen deel uitmaken van een geïntegreerd netwerk. Dit systeem van vergoedingen wordt in dit document "eindvergoedingen" genoemd (bv. bij briefpost zijn eindkosten een soortgelijke vergoeding; in het systeem van het Algemeen Postverdrag worden betalingen voor pakketten "inward land rates" genoemd).

²⁰ WIK, The role of Regulators, 2011; Study on the main developments in the postal sector, 2013.

instanties de Commissie op verzoek in kennis stellen van passende en relevante informatie die zij nodig heeft voor de uitvoering van haar taken krachtens deze richtlijn. Op basis hiervan moeten de lidstaten het volledige potentieel benutten om de pakketbestelmarkt transparant te maken. De Commissie steunt de lidstaten bij het opzetten van een statistisch kader waarin alle relevante pakketgegevens vervat zijn. Deze werkstroom wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de European Regulators Group for Postal Services (ERGP), die al nadenkt over een gemeenschappelijke methode voor de verzameling van statistische gegevens die door alle nationale toezichthouders kan worden gebruikt.

Actie 1: betere informatie verstrekken aan consumenten over de kenmerken en kosten van verschillende leverings- en terugzendingsopties die door webwinkels worden aangeboden

Webwinkels zouden de volgende acties moeten ondernemen:

- begrijpelijke informatie verstrekken over mogelijkheden voor bezorging en terugzending. De informatie moet betrekking hebben op alle relevante aspecten van de verschillende leveringsmogelijkheden (met name de levertermijn, mogelijkheden om het pakket te traceren, verschillende opties voor de “laatste-kilometer-levering”, tarieven voor levering en terugzending) en de bijhorende tarieven. Zij kunnen dit onder meer doen door:
 - de komende 18 maanden een (vrijwillige) gedragscode of een handleiding voor goede praktijken goed te keuren die is opgesteld en wordt nageleefd door webwinkels. De code moet betrekking hebben op de volledigheid en de voorstelling van de informatie over bezorg- en terugzendmogelijkheden, zonder de specifieke behoeften en beperkingen van de kleinere webwinkels uit het oog te verliezen; Hoewel kleinere webwinkels het misschien moeilijk vinden om dergelijke informatie te verstrekken, is het verstrekken van ten minste bepaalde cruciale informatie in hun eigen belang als zij het vertrouwen van hun (potentiële) klanten willen winnen;
 - relevante leveringsvereisten op te nemen in het ontwerp en de werking van een betrouwbaarheidskeurmerk voor elektronische handel;
 - mogelijkheden op te nemen voor consumenten om de webwinkels feedback te bezorgen over de bezorging.

De Commissie zal de volgende acties ondernemen:

- specifieke bijeenkomsten organiseren met vertegenwoordigers van webwinkels en consumenten om deze werkstromen te ondersteunen en de vooruitgang te meten.

Actie 2: betere informatie verstrekken aan de webwinkels over de bezorgdiensten waarvan zij gebruik kunnen maken

Rekening houdend met mogelijke synergieën met bestaande structuren en aanverwante initiatieven als het e-Freight-initiatief van de Commissie²¹, is het volgende nodig:

Exploitanten van besteldiensten en webwinkels zouden (gezamenlijk) de volgende acties moeten ondernemen:

- een gezamenlijke definitie ontwikkelen van basisbegrippen en kenmerken van besteldiensten op basis van de behoeften van de consumenten in plaats van de

²¹ e-Freightinitiatief van de Commissie; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, zie ook het hierboven vermelde recente initiatief van IPC (punt D) .

logistieke processen. Hierbij kan het gaan om bijvoorbeeld de grootte van de pakketten (afmetingen, gewicht), de levertermijn (snelheid) en andere diensten (traceerbaarheid, verzekering, enz.), wat zowel voor de webwinkels als voor de consumenten nuttig is om opties te vergelijken en een weloverwogen keuze te maken.

- zowel op nationaal als op grensoverschrijdend niveau webwinkels betere informatie verstrekken. Over de volgende aspecten moet informatie worden verstrekt: mogelijkheden voor pakketbezorging die in de EU-lidstaten ter beschikking zijn wat betreft termijnen (snelheid), tarieven, terugzendmogelijkheden, algemene voorwaarden voor toegang tot deze diensten, enz.). Er moet tevens informatie worden verstrekt over de diensten die alle relevante exploitanten aanbieden, ook de alternatieve exploitanten van besteldiensten, consolidatoren, pakketmakelaars en tussenpersonen, enz. Om de doelstelling te bereiken kan gebruik worden gemaakt van onder meer:
 - vergelijkingsinstrumenten op het web (voor prijzen en of kenmerken van de diensten);
 - platformen (portaalsites) waarmee webwinkels toegang krijgen tot publiekelijk beschikbare informatie, met een minimumpakket aan gegevens en informatie, als hierboven omschreven.

De instrumenten om zichzelf te presenteren moeten open en voor alle webwinkels beschikbaar zijn, en iedere exploitant van pakketbezorgdiensten of een tussenpersoon moet met dit instrument zijn diensten kunnen presenteren zonder beperkingen op de toegang. Deze instrumenten moeten ook rekening houden met de consumenten.

De sector wordt aangemoedigd rekening te houden met de normen zoals die in het kader van het e-Freight-initiatief zijn ontwikkeld, omdat deze normen de basis vormen voor de ontwikkeling van soortgelijke webinstrumenten, zoals planners voor multimodale goederentrajecten.

De Commissie zal de volgende acties ondernemen:

- specifieke bijeenkomsten en workshops organiseren om alle relevante belanghebbenden samen te brengen, ook de grotendeels particuliere bezorgdiensten; de precieze verwachte prestaties verduidelijken (met inbegrip van de timing) en de balans opmaken van de geboekte vooruitgang.
- de agenda van het jaarlijkse forum van postgebruikers toespitsen op de beoordeling van de geboekte vooruitgang.

Actie 3: meer transparantie over de markten voor (grensoverschrijdende) pakketbezorging, bezorgdiensten en kwaliteitsnormen op basis van de postrichtlijn

De lidstaten zouden de volgende acties moeten ondernemen:

- op basis van voorbereidend methodologisch werk dat al in de ERGP is verricht, een duidelijk statistisch kader vastleggen op grond van artikel 22 bis van de postrichtlijn, waarmee de nationale regelgevende instanties relevante marktgegevens kunnen verzamelen over binnenlandse en grensoverschrijdende pakketstromen van alle aanbieders van postdiensten die op de B2C- en B2B-markt actief zijn, met inbegrip van tussenpersonen, consolidatoren en alternatieve exploitanten. Ten minste de volgende gegevens moeten worden verzameld: volumes, tarieven, eindvergoedingen, geboden diensten, algemene voorwaarden voor toegang tot de diensten en het kwaliteitsniveau;

- stappen zetten om ervoor te zorgen dat consumenten en aanbieders van postdiensten regelmatig transparante en gedetailleerde informatie krijgen over de specifieke kenmerken van de universele dienst die de leveranciers van de universele verlenen, met name inzake basisdiensten voor pakketbezorging. Specifieke universeledienstverleners moeten duidelijker zijn over de verschillende mogelijkheden voor pakketbezorging die deel uitmaken van de universeledienstverplichting, evenals over de kenmerken van de dienst, waaronder de tarieven.

Nationale regelgevende instanties zouden de volgende acties moeten ondernemen:

- jaarlijks de relevante gegevens publiceren over binnenlandse en grensoverschrijdende pakketstromen van alle aanbieders van postdiensten die actief zijn op de B2C- en B2B-pakketmarkt, met inbegrip van tussenpersonen, consolidatoren en alternatieve exploitanten.

Tegelijk zal de Commissie:

- een studie lanceren over de vereisten en instrumenten inzake transparantie, bijvoorbeeld de opstelling van een scorebord over bezorgprestaties;
- ontwikkelingen en problemen op het vlak van (grensoverschrijdende) pakketbezorging aanpakken in het kader van het uitvoeringsverslag over de postrichtlijn dat in het eerste kwartaal van 2014 moet verschijnen. Het verslag plaatst de recente ontwikkelingen in de bredere context van het EU-postbeleid en de veranderende aard van de postsector. Dit stappenplan bevat de nodige acties inzake pakketbezorging vanuit het oogpunt van de elektronische handel, terwijl het uitvoeringsverslag dit aspect bekijkt in het kader van de beoordeling van de situatie in zijn geheel en de toekomstige uitdagingen voor de postsector.
- ervoor zorgen dat de ERGP zich toespitst op grensoverschrijdende pakketten, in het bijzonder door:
 - te rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening en statistische gegevens;
 - te evalueren of er sprake is van een marktfalen in de markten voor grensoverschrijdende pakketbezorging waarvoor verdere actie nodig is.

Doelstelling II: betere beschikbaarheid, kwaliteit, betaalbaarheid van de mogelijkheden voor pakketbezorging

Webwinkels, met name kmo's en microbedrijven in afgelegen of perifere gebieden, kunnen alleen succes hebben als zij over betaalbare en efficiënte oplossingen voor pakketbezorging beschikken.

Exploitanten van bezorgdiensten, kamers van koophandel en organisaties van webwinkels stellen al goede praktijken op om kmo's die online actief willen worden, te ondersteunen, en om het gebruiksgemak voor de eindconsument te vergroten.

Omdat behoeften en verwachtingen van zowel webwinkels als hun klanten voortdurend evolueren, is voortdurende innovatie van de bezorgprocessen, -producten en -diensten noodzakelijk. Een grotere interoperabiliteit tussen besteldiensten is noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van oplossingen voor pakketbezorging die tegemoetkomen aan de behoeften van webwinkels én consumenten op het vlak van kwaliteit (snelheid, efficiëntie, betrouwbaarheid), kostprijs en toegankelijkheid²², en voor het

²² Interoperabiliteitsproblemen, zoals de verschillende adresserings- en etiketteringsnormen en de gebrekkige samenwerking tussen informatiesystemen, stijgende bezorgkosten en dus ook hogere leveringsprijzen voor de webwinkel.

gebruiksgemak voor de consument, een laatste fase van de bezorging ("laatste kilometer") van hoogstaande kwaliteit en goed functionerende terugzendprocedures.

Momenteel wordt een aantal EU-initiatieven voor meer interoperabiliteit en innoverende gegevensstromen uitgevoerd.²³ Beste praktijken en technologische onderzoeksprogramma's waarin logistieke ondernemingen en webwinkels samen projecten kunnen ontwikkelen, zijn goedgekeurd. Organisaties als de IPC hebben recent nog andere projecten op dit gebied gelanceerd. Grensoverschrijdende handelsstromen zijn gebaat bij open interfaces voor informatiestromen, traceerbaarheidssystemen die ook werken tussen verschillende diensten, etiketteringssystemen, betere systemen voor advies betreffende inkomende grensoverschrijdende volumes en betere of eenvoudigere terugzendingen. Bovendien zou een meer systematische hergroepering van volumes van kleinere winkels volumekortingen kunnen opleveren.

Bijgevolg hebben eerlijke concurrentie binnen de EU en de opstelling van normen voor meer onderlinge samenhang tussen handelsstromen binnen de EU, een positief effect op het internationale concurrentievermogen in de markten van zowel de elektronische handel als de bezorging.

Meer samenwerking op het niveau van de ERGP tussen de nationale regelgevende instanties moet ertoe leiden dat de bestaande regelgevende instrumenten beter worden gehandhaafd in de grensoverschrijdende context.

Actie 4: Grotere interoperabiliteit tussen pakketbesteldiensten ter ondersteuning van efficiëntere grensoverschrijdende handel

Exploitanten van bezorgdiensten en webwinkels zouden de volgende acties moeten ondernemen:

- oplossingen ontwikkelen om informatiesystemen onderling met elkaar te verbinden en open interfaces voor informatie-uitwisseling tussen informatiesystemen in een omgeving met meerdere exploitanten; in het bijzonder grensoverschrijdende oplossingen ontwikkelen voor de tracering en etikettering en daarmee samenhangende processen waarin meer harmonisering nuttig is;
- oplossingen ontwikkelen voor efficiëntere terugzending, zoals samenwerking en consolidering om de kostprijs voor de laatste kilometer te drukken.

Alle eventuele oplossingen moeten gebaseerd zijn op open standaarden en infrastructuur, zonder toegangsbeperkingen. De sector wordt in het bijzonder aangespoord om rekening te houden met de ontwikkelingen in het kader van het e-Freight-initiatief. Er moeten met name betaalbare traceeroplossingen komen voor pakketten die minder dan 2 kg wegen, een aanzienlijk deel van de bezorgingen in de elektronische handel.

De Commissie zal de volgende acties ondernemen:

- op regelmatige basis toezicht houden op de vooruitgang;
- de Europese normalisatie-instellingen in overeenstemming met artikel 20 van de postrichtlijn machtigen om, waar mogelijk, vrijwillige normen op te stellen voor specifieke eigenschappen van diensten voor pakketbezorging, namelijk een gemeenschappelijk adresstelsel in de EU.

²³ Zie met name het e-Freight-initiatief; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; CE E-Commerce Study 2013.

Doelstelling III: betere klachtenbehandeling en geschillenregeling voor de consumenten

Ongeveer 40% van de consumenten geeft aan dat problemen met de bezorging hen ervan weerhouden online aankopen te doen²⁴. Consumenten vrezen met name dat zij onvoldoende beschermd zijn "als het misloopt bij de levering", bijvoorbeeld als er niets wordt geleverd, de bezorging vertraging oploopt of de mogelijkheden voor terugzending niet toereikend zijn.

Voortbouwend op de nieuwe regelgeving inzake consumentenbescherming moeten de betrokken partijen samenwerken om klantvriendelijke oplossingen uit te werken voor de behandeling van klachten en eventuele geschillen. Op dit vlak werkt de IPC aan een betere klachtenbehandeling door de callcenters van de deelnemende exploitanten en gemeenschappelijke klantendienstsystemen voor (getraceerde) producten met elkaar te verbinden; andere lopende projecten moeten worden geïdentificeerd en opties om voort te bouwen op bestaande oplossingen moeten worden overwogen.

Actie 5: Betere bescherming van de consument²⁵

Exploitanten van besteldiensten, webwinkels en consumentenorganisaties zouden (gezamenlijk) de volgende acties moeten ondernemen:

- samenwerking verbeteren inzake de systemen voor geschillenregeling en consumentenbescherming.

De lidstaten zouden de volgende acties moeten ondernemen:

- het gebruik aanmoedigen van alternatieve instrumenten voor geschillenregeling voor pakketbezorgdiensten zodra deze worden uitgewerkt in het kader van de tenuitvoerlegging van de richtlijn ADR consumenten.

De Commissie zal de volgende acties ondernemen:

- nadruk leggen op aspecten van de bezorging (transparante informatie over kosten voor bezorging of terugzending, aansprakelijkheid van bezorgdiensten, enz.) in het kader van de komende raadgeving aan de handhavingsinstanties van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van de richtlijn consumentenrechten die in 2014 verschijnt;
- de EGRP verzoeken consumentenklachten over (grensoverschrijdende) pakketbezorging te onderzoeken;
- de Europese normalisatie-instellingen in overeenstemming met artikel 20 van de postrichtlijn machtigen om (vrijwillige) standaardiseringsinstrumenten te ontwikkelen voor klachtenmeting betreffende beschadigde, vertraagde of verloren pakketten.

²⁴ Speciale Eurobarometer 398, 2013 voor 2012; 47 % in 2010 (Cons Focus, 11/2010).

²⁵ Dit stappenplan bevat geen specifieke acties met betrekking tot productveiligheid; die komen al aan bod in de Mededeling van de Commissie "20 acties voor gezondere en conforme producten voor Europa", 13.2.2013, COM(2013) 76 final.

BIJLAGE: Tabel met acties

Actoren:	Doelstelling I: Meer transparantie en informatie	Doelstelling II: Betere beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de oplossingen voor pakketbezorging	Doelstelling III: Betere klachtenbehandeling en geschillenregeling voor de consumenten
Bezorgdiensten, samen met webwinkels	Zowel op nationaal als op grensoverschrijdend niveau webwinkels betere informatie verstrekken (nieuwe/betere informatie-instrumenten; gemeenschappelijke normen)	Oplossingen ontwikkelen voor betere interoperabiliteit (onderling met elkaar verbonden informatiesystemen, grensoverschrijdende oplossingen ontwikkelen voor de tracering en etikettering en daarmee samenhangende processen waarin meer harmonisering nuttig is; "laatste kilometer"-levering)	Instrumenten voor geschillenregeling en consumentenbescherming verbeteren
Webwinkels	Zorgen voor nuttige informatie voor consumenten op de websites van de webwinkels		
Lidstaten, nationale regulerende instanties	<p>Betere verstrekking van informatie over pakketbezorgdiensten en de markt voor pakketbezorging op nationaal niveau</p> <p><i>Lidstaten:</i> Voortbouwen op de lopende werkzaamheden van de ERGP om het statistisch kader vast te leggen voor het verzamelen van relevante marktgegevens over binnenlandse en grensoverschrijdende pakketbestelling door alle aanbieders van postdiensten</p> <p>Duidelijke nationale dienstverleningsnormen opstellen voor de kwaliteit van (grensoverschrijdende) diensten voor pakketbezorging in het kader van de universelepostdienstverplichting en onafhankelijk toezicht houden;</p> <p><i>Nationale regulerende instanties:</i> Jaarlijks de resultaten publiceren van de statistische gegevens en de kwaliteitsmeting van de dienstverleningsnormen</p>		<p><i>Lidstaten:</i> Zorgen voor de toepassing van de informatievereisten voor overeenkomsten op afstand en de buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten die voortvloeien uit de consumentenrichtlijn, nog voordat deze bepalingen daadwerkelijk in werking treden</p> <p>In overeenstemming met artikel 19 van de richtlijn ADR consumenten en de verordening ODR consumenten instrumenten ontwikkelen voor alle pakketbesteldiensten</p>

<p>Europese Commissie</p>	<p>Een studie lanceren over transparantie van de markt en de diensten voor pakketbestelling</p> <p>Het vijfde verslag over de toepassing van de tenuitvoerlegging van de postrichtlijn publiceren, waarin het segment van de pakketbestelling uitgebreid aan bod moet komen</p> <p>De ERGP vragen verslag uit te brengen over de kwaliteit van de dienstverlening en statistische gegevens voor pakketten, en de markten voor grensoverschrijdende pakketbestelling evalueren</p>	<p>De Europese normalisatie-instellingen te machtigen vrijwillige normen op te stellen voor gemeenschappelijke adressystemen</p>	<p>Aspecten met betrekking tot levering benadrukken bij de raadgeving over de tenuitvoerlegging van de richtlijn consumentenrechten die in 2014 verschijnt</p> <p>De ERGP vragen consumentenklachten over grensoverschrijdende levering te analyseren</p> <p>De Europese normalisatie-instellingen te machtigen vrijwillige normen op te stellen voor klachtenmeting</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Op regelmatige basis toezicht houden op de vooruitgang – Specifieke bijeenkomsten en workshops organiseren om alle belanghebbenden samen te brengen; de precieze verwachte prestaties verduidelijken (met inbegrip van de timing) en de balans opmaken van de geboekte vooruitgang – De agenda van het jaarlijkse forum van postgebruikers toespitsen op de beoordeling van de geboekte vooruitgang – Aspecten van belang voor de lidstaten bespreken binnen de comités die worden opgericht in het kader van de postrichtlijn en de richtlijn elektronische handel – Ervoor zorgen dat in de werkprogramma's 2014/2015 van de ERGP terdege rekening wordt gehouden met de taken die in dit stappenplan worden geïdentificeerd – Na achttien maanden verslag uitbrengen over de vooruitgang vanaf de goedkeuring van dit stappenplan – Aanvullende (wetgevende en niet-wetgevende) maatregelen identificeren als de tenuitvoerlegging en de impact van dit stappenplan niet aan de verwachtingen voldoet 			