



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.11.2012
COM(2012) 698 final

GROENBOEK

Een geïntegreerde markt van pakketbestellingen voor groei van de elektronische handel in de EU

(Voor de EER relevante tekst)

1. Inleiding

Elektronische handel (e-commerce) wordt algemeen erkend als een sector die in aanzienlijke mate bijdraagt tot economische groei en verdere versterking van de werkgelegenheid in de Europese Unie¹. In de mededeling van de Commissie over elektronische handel en onlinediensten² wordt levering van online bestelde goederen aangewezen als een van de vijf topprioriteiten om elektronische handel tegen 2015 te stimuleren, en zowel de Raad van de Europese Unie als het Europees Parlement hebben gewezen op het belang ervan³. Besteldiensten zijn immers van kritiek belang omdat zij de elektronische handel in aanzienlijke mate vergemakkelijken en een centrale rol spelen in het opbouwen van vertrouwen tussen kopers en verkopers⁴.

De commerciële – en meer in het algemeen – economische betrekkingen tussen webwinkels en consumenten bestaan uit een reeks complexe logistieke handelingen. De term ‘levering’ die in dit document wordt gebruikt, heeft betrekking op de verzending van fysieke goederen van de onlinebestelling daarvan tot aan het punt van de uiteindelijke levering waar de goederen de eindgebruiker bereiken. In dat leveringsproces komen een groot aantal spelers voor. In dit document worden zij omschreven als ‘exploitanten van besteldiensten’. Het gaat daarbij om vervoerders, post- en koerierdiensten en andere aanbieders van logistieke diensten. Voor dit groenboek wordt een pakket in de ruimste zin gedefinieerd en omvat het alle artikelen met een gewicht tot 30 kg⁵.

De manier waarop goederen in Europa aangekocht en geleverd worden, is snel en grondig aan het veranderen. De Europese consumenten nemen immers steeds vaker hun toevlucht tot onlineverkoopdiensten, die met name grensoverschrijdend werken. Er is dan ook een groeiende behoefte aan leveringsdiensten die aan deze verwachtingen voldoen en die soepel bijdragen om het dagelijks leven te vergemakkelijken. Het vertrouwen in elektronische handel groeit daardoor, hetgeen dan weer tot meer elektronische aankopen leidt⁶. De prestaties en de betaalbaarheid van de leveringen dragen er ook sterk toe bij dat kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) duurzame bedrijfsmodellen verder ontwikkelen en daarmee hun klanten beter kunnen bedienen. Kmo's vormen immers de drijvende kracht achter de

¹ De interneteconomie heeft de laatste vijf jaar zowat 21 % van de bbp-groei teweeggebracht. Deze economie schept 2,6 banen voor elke baan die erdoor verloren gaat en vertegenwoordigt in sommige gevallen 25 % van de nettobanencreatie (COM(2011) 942 definitief).

² “Een coherent kader voor een groter vertrouwen in de digitale eengemaakte markt voor elektronische handel en onlinediensten”, COM(2011) 942 definitief.

³ Raad van de Europese Unie, conclusies over de digitale eengemaakte markt en de governance van de eengemaakte markt, 31 mei 2012; Resolutie (P7_TA82010)0320) van 21 september 2010 over de voltooiing van de interne markt voor e-handel .

⁴ 42 % van de onlineverkoopdiensten in het Verenigd Koninkrijk wijst verbetering van bestelingsdiensten aan als prioriteit terwijl 18 % voorrang geeft aan investeringen in snellere breedband.

⁵ Samengevat, alle kleine artikelen en goederen die door één persoon kunnen worden afgehandeld.

⁶ In 66 % van de gevallen waarin een klant op de website “zijn winkelkarretje achterlaat” (“cart abandonment”), heeft dat te maken met de omstandigheden van de levering. '2011 consumer trends in multi-channel retailing', van Royal Mail.

vernieuwing en de groei in Europa⁷. Er kan dus worden verwacht dat verbeteringen in het bestellingsproces van online bestelde goederen in Europa zal leiden tot zeer goede resultaten op het gebied van groei en banen⁸.

Een groot aantal onderzoeken en verslagen van de sector⁹, alsmede gesprekken met een aantal belanghebbenden tijdens de voorbereiding van dit groenboek komen tot vergelijkbare conclusies en bevestigen de analyse van de Commissie zoals deze in de mededeling over elektronische handel en onlinediensten naar voren komt.

Grensoverschrijdende leveringen worden door 57 % van de webwinkels aangehaald als een obstakel¹⁰, terwijl 46,7 % van de consumenten zich naar eigen zeggen zorgen maken over de levering bij grensoverschrijdende aankopen. Problemen met de levering en bij het retourneren van het product zijn de twee grootste kopzorgen voor de consument die online koopt¹¹. Niet-levering, beschadiging of verlies van het artikel en hoge kosten voor de levering behoren ook tot de tien voornaamste knelpunten en brengen mee dat de consument minder vertrouwen stelt in grensoverschrijdende e-commerce. Als consumenten wel vertrouwen krijgen, zullen meer geneigd zijn online te kopen indien zij erop kunnen rekenen dat hun aankopen in goede staat en binnen de vermelde termijn zullen aankomen en er soepel toe te passen terugzendprocedures beschikbaar zijn¹². Met de betere beschikbaarheid en het toenemende gebruik van nieuwe technologieën ontstaan er nieuwe kansen om de kwaliteit van de leveringsdiensten en de tevredenheid van de klanten te verbeteren. De opkomst en groei van sociale netwerken heeft ook grote invloed gehad op de wijze waarop consumenten zich opstellen ten aanzien van merken en goederen online kopen. Innovatieve toepassingen van elektronische communicatie tussen webwinkels, dienstenaanbieders en klanten kunnen ertoe bijdragen dat bestellings- en terugzendingsprocessen efficiënter en vlotter verlopen en dat de

⁷ Volgens ramingen van FTI Consulting nemen kleine verkoopdiensten 22 % van de hoeveelheid grensoverschrijdende elektronische handel voor hun rekening. Volgens Eurostat verzenden meer dan een kwart van alle ondernemingen elektronisch bestelde goederen naar andere EU-landen. 23 % daarvan zijn kleine ondernemingen, 41 % zijn grote en 33 % zijn middelgrote ondernemingen.

⁸ Volgens een studie van Civic Consulting loopt de EU potentiële elektronische handel mis: de totale welvaartswinst voor EU-consumenten in de hypothetische situatie waarin het aandeel van elektronische handel in de totale kleinhandel 15 % zou bedragen (in plaats van het niveau van 3,5% van 2010), wordt geraamd op 204,5 miljard EUR per jaar of 1,7% van het Europese bbp.

⁹ 'Focus on the Future' van BCG, mei 2012; IMRG; ACSEL; "Intra-community cross-border parcel delivery", FTI 2011; reeks nationale onlinebarometers van E-Bay; "The evolution of the European Postal market since 1997", ITA/ WIK 2009; IPC Cross border E-commerce report 2010, Eurobarometer, "Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goederen of diensten", Civic 2011.

¹⁰ Eurobarometer, Business attitude towards cross-border sales and consumer protection, Analytical report, Flash Eurobarometer 224, juli 2008, Hoofdstuk 2, afdeling 2.1, blz. 21.

¹¹ "Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods", Civic Consulting, september 2011, blz. 132.

¹² Blijkens een recent onderzoek in het Verenigd Koninkrijk onthouden nagenoeg 65 % van de respondenten zich van onlineaankopen wegens het risico op mislukte levering (omdat er niemand thuis is om het artikel in ontvangst te nemen). Te vage vermeldingen van de periode van levering en het risico dat het artikel niet op tijd aankomt, vormen ook een bron van bezorgdheid voor ongeveer 43 % van de respondenten ("A study of online fulfilment requirements", IMRG UK Consumer Home Delivery Review 2012).

klant het gevoel krijgt dat de kwaliteit verbeterd is. Een beter werkende e-commercemarkt levert zowel consumenten en kmo's als alle bij de elektronische handel betrokken spelers en bedrijfssectoren wederzijds tastbare voordelen op.

Het belang van verzending en levering wordt nog duidelijker in de internationale context. Nu meer consumenten in het gebied Azië-Stille Oceaan en Noord-Amerika kopen en een groeiend aantal Europese webwinkels hun uitvoer op deze gebieden richten, nemen deze handelsstromen snel toe. In dit kader worden verzending en levering nog complexer en komt er een nieuwe reeks van problemen en veiligheidskwesties op ons af. Deze activiteiten vormen dan ook een grote uitdaging, maar ook een unieke kans, om de Europese elektronische handel verder te ontwikkelen, met name voor kmo's¹³.

Een meer aangepaste opbouw van de leveringsketen voor elektronische handel zal ook gevolgen hebben voor een aantal beleidsdomeinen zoals:

- **Samenhang:** de voordelen van elektronische handel toegankelijk maken voor alle burgers en ondernemingen, ongeacht de omvang daarvan, door middel van goed functionerende leveringsactiviteiten in Europa.
- **Werkgelegenheid:** rechtmatige arbeidsvoorwaarden tot stand brengen in de sector van de besteldiensten, die onder zware druk staat om de kosten te verminderen en de flexibiliteit te verhogen.
- **Innovatie:** het wijdverspreide gebruik van nieuwe informatietechnologieën in leveringsystemen bevorderen, hetgeen onmiddellijke voordelen oplevert voor alle burgers en ondernemingen en aansluit bij de nieuwe sociale media.
- **Milieu:** duurzame ontwikkeling en geoptimaliseerde logistieke omstandigheden voor leveringen bevorderen zodat het mogelijk wordt energie te besparen en negatieve externaliteiten in het algemeen te beperken.
- **Concurrentievermogen van de Europese industrie:** voortbouwen op de sterkte van de Europese industrie (webwinkels en exploitanten van besteldiensten) om investeringen te bevorderen in een Europees netwerk van leveringsdiensten, dat af te rekenen heeft met sterke concurrentie in de internationale context.

In dit groenboek wordt onderzocht hoe de markten voor elektronische handel en besteldiensten zich in Europa verder zullen ontwikkelen en wat noodzakelijk is om te komen tot een interne markt voor leveringen. Het groenboek analyseert welke de voornaamste uitdagingen zijn voor de verschillende spelers en werpt een licht op de kansen die er bestaan om het leveringsproces te verbeteren ten behoeve van burgers en ondernemingen en kmo's in het bijzonder. Op basis van de informatie die uit deze raadpleging naar voren komt, zal de Commissie de te behandelen thema's nader omschrijven en zal zij in het voorjaar van 2013

¹³ Mededeling van de Commissie "Kleine ondernemingen in een grote wereld — een nieuw partnerschap om kmo's te helpen kansen wereldwijd te benutten", COM(2011) 702 definitief.

conclusies trekken over de reeks acties die nodig zijn om de interne markt voor pakketbestellingen te voltooien.

2. Huidige marktsituatie en vooruitzichten

2.1 De Europese markt voor elektronische handel en het belang van leveringsdiensten

De markten voor elektronische handel in de EU zijn erg gediversifieerd en bevinden zich in verschillende stadia van maturiteit ten gevolge van uiteenlopende consumentenpraktijken, belastingmaatregelen, productbeschikbaarheid, breedbandtoegang en concurrentie op de markten van besteldiensten. De handelsprofielen van nationale markten¹⁴ hebben eveneens een sterke invloed op de pakketbestellingsdiensten¹⁵ want grensoverschrijdende leveringen in Europa blijven zowel voor consumenten als webwinkels een uitdaging¹⁶. Daarnaast zullen efficiënte grensoverschrijdende leveringsdiensten het groeipotentieel van nieuwe marktniches ondersteunen dankzij het “long tail”-effect¹⁷.

De markt voor elektronische handel ontwikkelt zich snel en steunt op een steeds sterkere vraag naar innovatieve bedrijfsoplossingen en steeds hogere consumentenverwachtingen. De behoeften van de sector inzake pakketbestelling lopen steeds verder uiteen omdat het aantal productsegmenten dat door deze exploitanten wordt bestreken (zoals boeken, dvd's, kledij, kleine elektronische artikelen, consumentenelektronica, meubelen, huishoudtoestellen), steeds toeneemt en er verschillen zijn in waarde, gewicht of omvang van de verpakking. Sociale netwerken, technologieën voor instantinformatie en de veralgemening van mobiele en draagbare toestellen hebben bij de consument hogere verwachtingen gewekt ten aanzien van de bestaande oplossingen op basis van realtime-informatie en flexibele leveringsopties.

Webwinkels staan onder tijdsdruk. Nieuwe concepten en ideeën moeten snel in de praktijk worden gebracht. De levensvatbaarheid en het succes van deze manier van zakendoen is afhankelijk van de vraag of de logistieke sector in staat is tegen lage prijzen en met het nodige gemak te leveren¹⁸. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere spelers op de markt van elektronische handel, die niet de onderhandelingsmacht hebben om van exploitanten van

¹⁴ E-commerce in the Nordics 2012, Postnord.

¹⁵ Er bestaan verschillende modellen voor grensoverschrijdende verzendingen, met name door samenwerking tussen nationale postdiensten, rechtstreekse injectie in het nationale postsysteem of via andere overeenkomsten met logistieke ondernemingen.

¹⁶ Slechts 9% van de Europese consumenten en 18 % van de Europese verkoopdiensten in EU-27 maken gebruik van grensoverschrijdende e-commerce. 48 % van de consumenten hebben naar eigen zeggen meer vertrouwen in nationale dan in grensoverschrijdende onlineaankopen (Europese Commissie, Consumer Conditions Scoreboard, Consumers at home in the single market, maart 2011).

¹⁷ Indien verkopers een grotere keuze kunnen aanbieden, kan het totale bedrag van de verkoop van producten waarnaar weinig vraag is of die slechts in beperkte mate worden verkocht, een marktaandeel vertegenwoordigen dat ten minste gelijk is aan dat van producten die het best verkopen.

¹⁸ 57 % van de webwinkels beschouwen grensoverschrijdende leveringen bijvoorbeeld als hinderlijk (Flash Eurobarometer 224, juli 2008). 78 % van de verkopers op eBay wijzen leveringskosten aan als het grootste obstakel voor grensoverschrijdende elektronische handel; 42 % vermeldt slechte kwaliteit van besteldiensten (FreshMinds, Crossborder trade survey in the UK, Germany and France).

dergelijke leveringsdiensten aanzienlijke kortingen te bedingen en niet de capaciteit hebben om te investeren in eigen logistieke netwerken. In een context waarin schaalvoordelen belangrijk zijn, bestaat het gevaar dat hun concurrentievermogen achterblijft ten opzichte van grotere webwinkels omdat consumenten voor hun aankopen op het internet steeds vaker “gratis levering” verwachten¹⁹.

2.2 De Europese markt voor besteldiensten

De waarde van de Europese markt voor pakketbestellingen werd in 2008 op 42,4 miljard EUR geraamd, waarbij het aandeel van leveringen van ondernemingen aan consumenten (business-to-consumer) 15 % van deze markt bedroeg²⁰. De laatste vijf jaar is het business-to-consumersegment van de markt voor pakketbestellingen en postpakketjes snel toegenomen. Volgens ramingen beslaat dit segment momenteel tussen 20% en 40 % van de totale volumes in meer volgroeide e-commercemarkten zoals die van het Verenigd Koninkrijk.

De markt is traditioneel verdeeld in snelpostdiensten en standaardpakketbestelling. Deze gangbare definities²¹ dekken echter niet de complexiteit en het relatieve aandeel van de verschillende aanbiedingen (standaard, uitgesteld, spoedbestelling of levering op dezelfde dag, tracking, bewijs van afgifte, aangetekende zendingen) en weerspiegelen niet de realiteit van de e-commercesector die ook gebruik maakt van pakketten (kleine pakketjes van minder dan 2 kg).

Volgens Eurostat verzenden meer dan een kwart van alle ondernemingen elektronisch bestelde goederen naar andere EU-landen. 23 % daarvan zijn kleine ondernemingen, 41 % zijn grote en 33 % zijn middelgrote ondernemingen²². Deze kleine en onregelmatige klanten, die kleinere volumes hebben en daarom beperkte onderhandelingsmacht bezitten ten aanzien van exploitanten, beschikken dan ook over veel minder leveropties. Volgens ramingen van FTI liggen de vermelde prijzen voor grensoverschrijdende pakketbestellingen (voor klanten die niet over een account beschikken) die door de nationale postexploitanten worden aangerekend, gemiddeld tweemaal hoger dan de nationale prijzen.

In **postnetwerken** wordt slechts een gedeelte van de pakketvolumes afgehandeld (met zeer uiteenlopende marktaandelen naargelang van het land)²³ en slechts een klein percentage (5 tot

¹⁹ In een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk was gratis levering voor 67 % van de respondenten de meest aangehaalde factor om gebruik of vaker gebruik te maken van een webwinkel (Delivery Matters, 2011 Consumer Trends in multi-channel retailing, Royal Mail).

²⁰ ITA/WIK 2009. Deze cijfers hebben betrekking op 2008 en omvatten de markt voor pakketbestellingen en expresverzendingen. In een andere studie van IPC wordt de waarde van de Europese CEP-markt (koerierdiensten, expresverzendingen en pakketbestellingen) in 2008 geraamd op 37,38 miljard EUR (met uitsluiting van pakketten) terwijl het aandeel van de business-to-consumerleveringen 26 % van de totale Europese CEP-markt bedraagt.

²¹ In de postrichtlijn (Richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG) worden zendingen of documenten tot 2 kg beschouwd als brievenpost en worden goederen tot 20 kg beschouwd als postpakketten.

²² Eurostat (Isoc_ec_ebuyn2) Fig 11.

²³ Het marktaandeel van de universeledienstaanbieder verschilt sterk naargelang van de lidstaten: minder dan 10 % in lidstaten zoals Bulgarije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk; tussen 10 en 15 % in lidstaten

10 %) van deze volumes valt onder de universeledienstverplichtingen volgens welke lidstaten voor zowel nationale als grensoverschrijdende pakketbestelling een minimumdienst moeten verzorgen op alle punten van hun grondgebied en tegen redelijke prijzen voor alle gebruikers²⁴. Deze verplichtingen zijn overeengekomen lang voordat er sprake was van elektronische handel, en zijn dus niet toegesneden op de huidige behoeften van deze snel groeiende sector. De pakkettenafdeling van de postnetwerken is traditioneel georganiseerd om pakketten tussen 2 en 30 kg te verzenden maar mist de flexibiliteit en capaciteit die nodig is om de groei van de elektronische handel te kunnen volgen²⁵. De jongste jaren zijn een aantal exploitanten toch in staat gebleken hun netwerk voor pakketbestelling te herorganiseren, of zij zitten in dat proces, omdat zij in deze sector van hun nationale markt te maken krijgen met sterke concurrentie.

Koerierdiensten hebben hun succes en hun infrastructuur opgebouwd op een eigen geïntegreerd netwerk dat bedoeld is voor bestellingen tussen ondernemingen (business-to-business), waarbij extra betaaldiensten (snelheid, track-and-trace) worden aangeboden. Zij zijn er zich van bewust dat de elektronische handel groeikansen heeft en dat er in Europa te weinig bevredigende oplossingen bestaan voor spelers in de e-commerce, en ontplooiën nu ook steeds vaker activiteiten in het business-to-consumersegment.

Andere logistieke ondernemingen op dit gebied, zoals consolidatoren, makelaars, diensten voor afhandeling van bestellingen, derde partijen die logistieke diensten aanbieden²⁶, spelen steeds vaker een rol in het overbruggen van de kloof tussen elektronische handel en verzendingsondernemingen op het gebied van innovatie, flexibiliteit, voorraadbeheer, vervoer en terugzending van pakketten. De oplossingen die zij aanbieden, zijn vooral bij kmo's nog niet zo ruim bekend. Als zij aan zichtbaarheid winnen, krijgen zij in de toekomst een steeds grotere rol te vervullen bij het bevorderen van logistieke activiteiten voor webwinkels. Door het bundelen van een aantal bronnen met een beperkt volume nemen zij een positie in waarin het mogelijk wordt gunstiger voorwaarden/overeenkomsten voor verzending uit de wacht slepen en die dan door te rekenen aan hun contractpartijen en uiteindelijk naar de consument.

Een aantal **nichespelers** zijn aan het opkomen. Het gaat om exploitanten die speciale oplossingen hebben uitgewerkt voor een bijzonder productsegment (bijvoorbeeld eigen speciale diensten voor verzending en levering van online bestelde kledij). Daarnaast leggen de jongste jaren een aantal **leidende webwinkels** zich in toenemende mate toe op logistiek en leveringen en breiden zij hun logistieke diensten uit tot kleinere webwinkels.

als Hongarije of Italië, en meer dan 25 % in lidstaten zoals de Tsjechische Republiek, Denemarken, Frankrijk, Estland. The Evolution of the European Postal Market since 1997, ITA/ WIK 2009.

²⁴ Zie hoofdstuk 4 voor meer informatie over de richtlijn postdiensten.

²⁵ Met name voor consumenten en kmo's ontbreken er goedkope keuzemogelijkheden voor pakketten (minder dan 2 kg); diensten zoals "track and trace" bestaan maar worden alleen geboden in combinatie met productonderdelen die een hogere toegevoegde waarde bezitten.

²⁶ Met logistieke operaties van derde partijen wordt klantenondersteuning verleend voor uitbestede diensten die de logistiek geheel of gedeeltelijk dekken, zoals "pick and pack", opslag van goederen ("warehousing"), documentatie, etikettering en distributie. Onlinemakelaars en pakketconsolidatoren bieden kortingen op afzonderlijke verzendingen door integratoren of nationale exploitanten.

Pakjeskiosken (automatische lockers waar pakketjes worden afgeleverd die de consument met een speciale code kan ophalen) worden in verschillende landen door exploitanten getest. Of het tot een veralgemeend gebruik komt, zal afhangen van de vraag of de consument dit gemakkelijk genoeg vindt en of er voldoende hoeveelheden op deze manier kunnen worden geleverd.

Afhaalpunten (met een technologisch platform ondersteund netwerk van winkels waar consumenten hun pakketten kunnen afhalen) worden traditioneel gebruikt in de sector van de verkoop op afstand. Deze netwerken zijn geüpgraded met nieuwe informatiesystemen en vormen een alternatief voor duurdere thuisbezorgingsdiensten. Het succes ervan is afhankelijk van plaatselijke voorkeuren en bestaande gebruiken hoewel er aanwijzingen zijn dat dit een levensvatbaar en veelbelovend alternatief vormt voor de levering van elektronische bestellingen.

2.3 De onderlinge connecties tussen de markten voor elektronische handel en voor pakketbestellingen

Exploitanten van besteldiensten erkennen de kansen die elektronische handel kan bieden. Om nieuwe modellen tot stand te brengen voor bestellingsactiviteit in het business-to-consumersegment zijn wellicht aanzienlijke investeringen en een grondige hertekening van hun bedrijfsactiviteit nodig. Het wordt echter een complexe activiteit²⁷ wanneer het de bedoeling moet zijn alle punten op het grondgebied te bereiken en wanneer het om onsamenhangende en moeilijk te voorspellen handelsvolumes gaat.

Bijkomende keuzemogelijkheden voor de finale bezorging, zoals levering op kantoor of bij de bureaus, worden aangeboden en stilaan wordt meer informatie verstrekt en meer keuze geboden zodat consumenten kunnen beslissen waar en wanneer zij hun pakje wensen te ontvangen. Ook ontstaan er nieuwe bedrijfsmodellen met een betere dienstverlening voor het retourneren van producten.

Deze nieuwe oplossingen komen echter langzaam tot stand en er worden vaak dure productonderdelen toegevoegd met een bijkomende waarde, hetgeen niet altijd nodig is. Er is

²⁷ Rekening moet worden gehouden met ramingen van volumes en planning van capaciteit, tijdschema's met betrekking tot volumes, routes en verwachtingen van consumenten.

vraag naar geïndividualiseerde kleine pakjes, met eenvoudige trackingmogelijkheden²⁸ tegen redelijke prijzen²⁹, hetgeen thans niet het geval is.

Uit operationeel oogpunt zijn leveringsdiensten complex en gebonden aan tal van beperkingen. Traditionele diensten voor pakketbestelling (met eenvoudige serviceverlening en hoge prijzen voor grensoverschrijdende levering) of spoeddiensten met hoge toegevoegde waarde (die oorspronkelijk bedoeld waren voor het business-to-businesssegment) zijn nog niet aangepast aan de specifieke behoeften die de elektronische handel oplegt. De interconnectie tussen postexploitanten bij grensoverschrijdende leveringen is aan het verbeteren, vooral via de European Parcel Group³⁰. Toch gaat maar een deel van de stromen door dit kanaal en wordt er geen alternatief geboden voor de trackingdiensten of de niet-prioritaire pakjes.

Het is immers zo dat er twee verschillende werelden naast elkaar bestaan, waarvan de ene gedreven wordt door marketing (e-commerce) en de andere (logistiek) door een reeks operationele behoeften. Beide bedrijfstakken leven met andere tijdschema's, hebben verschillende achtergronden, maken een ander gebruik van IT-systemen en -oplossingen en beschikken over andere prestatie-indicatoren voor hun bedrijfsvoering. De markten voor e-commerce en voor pakketbestelling staan daarom voor grote en fundamentele uitdagingen: het e-commercemodel is nog niet volledig gestabiliseerd terwijl de logistieke sector zich reeds volledig moet aanpassen aan de vereisten en behoeften van de elektronische handel. In een dergelijke snel veranderende context zijn investeringskeuzen en -beslissingen moeilijk te realiseren.

3. Voornaamste uitdagingen voor de verschillende actoren

3.1 Ervaringen en verwachtingen van consumenten

Consumenten wensen meer comfortabele leveringen: meer keuzemogelijkheden voor de levering en de kans om te beslissen welke vorm van levering zij verkiezen, betere informatie vooraf over het leveringsproces, vlottere methoden om het product te retourneren en gebruiksvriendelijke diensten door middel van nieuwe technologieën om de levering te

²⁸ Uit een onderzoek van IRMG voor hun UK Consumer Home Delivery Review 2012 is gebleken dat 85 % van de respondenten toegang tot online-trackinginformatie aangaven als de enige en belangrijkste manier om leveringen vlotter te doen verlopen ("IRMG UK Consumer Home Delivery Review 2012 – a study of online fulfilment requirements"). In een onderzoek van 2011 over Europese e-handel, verricht door Accenture voor de European Retail Round Table, worden problemen met betrekking tot de toeleveringsketen en de levering door 34 % van de respondenten vermeld als toetredingsbelemmering, terwijl 42 % van de respondenten melding maakten van problemen bij de verzendingsinfrastructuur (European Cross-border E-commerce – the challenge of achieving profitable growth", Accenture, januari 2012).

²⁹ FTI (2011); Civic Consulting (2011); Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border e-commerce in theEU (2009).

³⁰ Postexploitanten die hun prioritair pakje via het geïntegreerde verzendingsnetwerk van de European Parcel Group leveren, genieten het voordeel van een track-and-tracesysteem en een geautomatiseerde klantendienst waarbij de call-centers van elke postexploitant met elkaar verbonden zijn.

plannen (smartphones, tabletten, sms-berichten)³¹. Zij verwachten meer transparantie over de omstandigheden waarin hun bestellingen worden verzonden en meer in het bijzonder met betrekking tot vertraging, beschadiging of verlies van het pakket. Tegelijkertijd verwachten zij transparantie, namelijk of de prijzen duidelijk en vergelijkbaar zijn en of er sprake is van concurrentie.

Als ontvanger van de goederen wordt de consument in zijn koopbeslissing sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van gratis of goedkope levering (of terugzending van het pakket). De consumenten kijken ook steeds vaker naar andere nationale markten, maar de complexiteit en het gebrek aan transparantie in grensoverschrijdende leveringen is een groot obstakel. Als verzenders van pakketten, en met name voor de terugzending van de bestelde goederen, vertegenwoordigen consumenten een betrekkelijk gesloten markt en hoge leveringskosten worden aangehaald als een van de belangrijkste redenen tot ontevredenheid bij online winkelen³². In het algemeen blijft de prijsfactor de meest dominante drijfveer in de keuze van een bepaalde grensoverschrijdende bestelingsdienst³³.

Het gebruiksgemak varieert naargelang van de nationale markt en het soort geleverde producten. Uit onderzoeken naar consumentenvoorkeuren blijkt dat de aspecten van het gebruiksgemak betrekking kunnen hebben op het hele leveringsproces.

In een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk zijn bijvoorbeeld zes belangrijke domeinen van klantenvoorkeur aan het licht gebracht: flexibele leveringsopties, redelijke prijzen voor de levering, flexibiliteit met betrekking tot de plaats van levering, effectieve communicatie over de levering, snelle afhandeling en goede ervaringen bij thuisbezorging³⁴. Het verstrekken van realtime-informatie is met name een zeer belangrijk aspect aan het worden, vooral voor jongere generaties³⁵. Zij willen controle uitoefenen over hun levering en verwachten trackingdiensten met sms-informatie³⁶.

3.2 Uitdagingen voor webwinkels bij het leveren van goederen aan hun klanten

Webwinkels willen inspelen op de behoeften en verwachtingen van consumenten met eenvoudige, transparante en betrouwbare verzendingsdiensten³⁷. Zij zijn er zich scherp van

³¹ Er zijn een aantal onderzoeken verricht naar de behoeften van consumenten met betrekking tot de levering van online bestelde goederen. Bijvoorbeeld 'Home delivery in the UK 2011' door Snow Valley, IPC Cross border E-commerce report 2010; IRMG (2012), CIVIC (2011).

³² Blijkens een onderzoek naar ervaringen met onlineshopping hebben de meeste klachten van consumenten bij de aankoop van goederen betrekking op: lange leveringstermijnen (28 % van de consumenten melden dergelijke problemen), beschadiging van het geleverde product (20 %), niet-levering (17 %), levering van het verkeerde product (14 %) en hogere leveringskosten of prijzen dan de op de website vermelde prijzen (7 %).

³³ IPC Cross-Border E-Commerce Report.

³⁴ 2011 online retail delivery report, Snow Valley.

³⁵ Consumer Focus.

³⁶ Steeds meer consumenten in het Verenigd Koninkrijk wensen een dergelijk bericht te krijgen met informatie over de leveringsstatus: 80 % van de online winkelende personen verklaren een update te willen ontvangen in elk stadium van de levering, Delivery matters, 2011.

³⁷ IPC Cross-Border E-Commerce Report 2010.

bewust dat de feedback van de consument sterk afhankelijk is van zijn ervaring bij de levering, hetgeen op zijn beurt een onmiddellijke weerslag heeft op de naam en het imago van hun merk.

Zij hebben behoefte aan meer opties, die een beter concurrerende markt voor pakketbestellingen (waarin er meer marktdeelnemers zijn met verschillende aanbiedingen en alternatieve leveringsmogelijkheden) hun moet kunnen bieden. Zij kunnen specifieke behoeften hebben voor de bestelling van bepaalde producten (bijvoorbeeld geneesmiddelen, verse waren of artikelen met een grote waarde). Zelfs op de meest concurrerende markten blijft een kloof bestaan tussen marktgedreven e-commerceaanbiedingen en aan operaties gebonden logistieke processen.

Het logistieke onderdeel heeft voor webwinkels en vooral voor kmo's een doorslaggevende invloed op de duurzaamheid van hun bedrijfsvoering. De beschikbaarheid van goedkope en efficiënte oplossingen voor pakketbestellingen is van bijzonder belang voor kmo's en micro-ondernemingen die in afgelegen gebieden of perifere regio's werkzaam zijn.

In een zeer concurrerende omgeving is druk op de prijzen beslissend om marktaandeel te winnen. Kmo's die uitkijken naar nieuwe verdienmogelijkheden over de grenzen heen, zijn sterk afhankelijk van een geïntegreerd Europees systeem voor pakketbestellingen dat nog van de grond zal moeten komen. Zij willen groeien in andere nationale markten maar hebben af te rekenen met hogere kosten, meer complexiteit en een gebrek aan transparantie wanneer het om grensoverschrijdende verzendingen gaat³⁸. Grootverkopers bevinden zich in een veel betere positie om met exploitanten van besteldiensten te onderhandelen over tarieven en voorwaarden.

Zowel grote als kleine webwinkels hebben behoefte aan meer flexibiliteit van besteldiensten in het algemeen, en met name wat de capaciteit van de vervoerders en het niveau van technologische innovatie betreft. Webwinkels staan voor specifieke uitdagingen in piekperiodes, zoals de periode vóór Kerstmis, wanneer de capaciteit van de vervoerders mogelijk niet volstaat om de vraag te volgen. Dit heeft een grote invloed op de groei en de verkoop wat het gaat om een belangrijke periode voor de jaaromzet.

Webverkopers willen steeds meer controle uitoefenen op het verzendings-/leveringsproces en sluiten partnerschappen met exploitanten van deze diensten. Ongeacht of zij het beheer van logistieke activiteiten in huis houden dan wel uitbesteden, verwachten zij toch nog veel meer informatie en transparantie van de ondernemingen die deze leveringsdiensten aanbieden. Zij hebben ook behoefte aan meer gemeenschappelijk vastgestelde prestatie-indicatoren voor hun verzendingen waarvan zij gebruik kunnen maken om hun bedrijfsmodellen aan te passen aan realtime-behoeften (beheer van voorraden, betalingen, retournering).

De verdere ontwikkeling van hun bedrijfsactiviteiten wordt belemmerd door het feit dat er geen netwerk voor leveringsoperaties bestaat dat rond hun specifieke behoeften is opgebouwd

³⁸ In de top twee van obstakels voor grensoverschrijdende verzending in Frankrijk staan de hoge kosten voor verzending (78 %) en de magere kwaliteit van de verzendingsdiensten, ten opzichte van 28 % voor onvoldoende vraag of 12 % voor culturele verschillen (verslag van eBay).

(en dat iets totaal anders is dan een gewone aanpassing van de traditionele logistieke modellen voor pakketbestellingen of koerierdiensten). Er is meer integratie nodig om groeikansen te kunnen aangrijpen. Betere informatiedeling en meer flexibele oplossingen die inspelen op hun marktaanbiedingen, zouden hun bedrijfsactiviteiten erg ten goede komen.

3.3 Uitdagingen voor exploitanten van besteldiensten

Exploitanten van besteldiensten zijn alle actoren die een aandeel hebben in de verzending van online bestelde goederen tot aan de uiteindelijke levering bij de consument. Het gaat bijvoorbeeld om vervoerders, pakjesdiensten, logistieke ondernemingen, andere aanbieders van logistieke diensten, postdiensten en koerierdiensten voor het business-to-consumersegment. De logistieke sector werkt traditioneel met lage winstmarges binnen een kostenstructuur van hoge vaste kosten. Exploitanten van besteldiensten staan onder zeer hoge druk van grote webwinkels (grootverzendders) die lage tarieven willen bedingen.

Anderzijds hebben exploitanten van besteldiensten op lange termijn duurzame tarieven nodig om het hoofd te kunnen bieden aan de hoge vaste kosten van hun netwerk³⁹. De bedongen prijsregelingen voor grootverzendders kunnen niet worden uitgebreid tot verzenders met kleine volumes, laat staan tot individuele consumenten.

Exploitanten van besteldiensten worden steeds vaker geconfronteerd met de vraag van webwinkels om binnen zeer korte termijnen nieuwe diensten en opties tegen lage prijzen aan te bieden. Zij hebben echter tijd nodig voor de aanpassing van hun logistieke activiteiten, die complex zijn en gebonden aan tal van externe voorwaarden. De flexibiliteit die van hen (en van hun werknemers) wordt verwacht, is ook zeer veeleisend.

Voorts vormt het gebrek aan integratie tussen de elektronische-communicatiesystemen van de ondernemingen in de keten van vervoer en logistiek een groot struikelblok, vooral voor kleinere verzendingsondernemingen, en wordt hun keuze met betrekking tot het beschikbare vervoer en de bestaande logistiek daardoor ernstig beperkt. Een hoog niveau van interoperabiliteit kan leiden tot snellere gegevensuitwisseling, vlottere consolidatie van de vervoersbehoeften, de pakketbestellingen en de facturatie en kan co-modale vervoersdiensten bevorderen alsook de kosten voor administratie en IT-implementatie drukken⁴⁰.

4. De geschiktheid van het huidige regelgevings- en institutioneel kader

De sector van de besteldiensten is onderworpen aan een reeks wetten en regels die van invloed zijn op de manier waarop verzending en bestelling kunnen worden geregeld. Hieronder worden de belangrijkste omschreven en geëvalueerd:

- **De richtlijn inzake postdiensten⁴¹**: De bepalingen van de richtlijn postdiensten zijn toegespitst op het waarborgen van een universele (basis)postdienst. De meeste

³⁹ Met inbegrip van de kosten voor de vernieuwing van de vloot om te kunnen voldoen aan de milieunormen.

⁴⁰ Zoals in het demonstratiemodel DiSCwise, (<http://www.discwise.eu/>).

⁴¹ Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG.

bepalingen zijn alleen van toepassing op het beperkte deel van de pakjesmarkt dat onder de universeledienstverplichtingen valt (ongeveer 10 % van de pakjesvolumes)⁴².

De regels betreffende het aanbieden van een (minimum)kwaliteit, de beginselen inzake kosten en prijzen, prijsregulering, informatie- en gegevensverzameling, zijn rechtstreeks en in de meeste gevallen uitsluitend verbonden met de universeledienstverplichtingen.

Enkele bepalingen – met name artikel 19 over klachtprocedures – laten de mogelijkheid open te voorzien in aanvullende reglementering voor pakketbestellingen die buiten het toepassingsgebied van de universeledienstverplichtingen valt. Deze bepalingen kunnen in theorie worden gebruikt om op te treden ten aanzien van klachten met betrekking tot de kwaliteit van de dienst. De meeste van de hier aangehaalde problemen (niet passende leveringstermijnen, gebrek aan ophalings-/afhalingsdiensten, track-and-traceopties en retourprocedures; gebrek aan duidelijkheid over de aansprakelijkheid in geval van verlies, diefstal, schade of vertraging en gebrek aan transparantie/ informatie over diensten) komen echter niet aan bod. Als conclusie kan worden gesteld dat het huidige regelgevingskader voor postdiensten niet geschikt is om te voldoen aan de behoeften van online winkelende consumenten.

- **Het regelgevingskader voor consumentenbescherming:** Verdere verbeteringen inzake kwaliteit van dienst en consumentenbescherming (met name op het gebied van onlinewinkelen) kunnen worden verwacht bij de volledige tenuitvoerlegging van de nationale regels ter omzetting van de richtlijn consumentenrechten tegen 13 juni 2014. Een aantal bepalingen van deze richtlijn zullen leiden tot meer informatie en transparantie, onder meer door (a) het wegwerken van verborgen kosten en dus een grotere prijstransparantie voor overeenkomsten op afstand en buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten; (b) een langere termijn voor het herroepingsrecht (14 dagen); (c) verbetering van het recht op terugbetaling (bv. van leveringskosten indien van toepassing); (d) de mogelijkheid voor de consument om een modelformulier voor herroeping te gebruiken (waarop contactgegevens en retouradres duidelijk moeten worden vermeld); (e) duidelijke informatieverplichtingen met betrekking tot de kosten voor het retourneren van het aangekochte artikel in geval van herroeping.

De richtlijn consumentenrechten zal ook invloed hebben op pakketbestellingsdiensten omdat deze diensten met name wat de levering van goederen aan consumenten betreft, behoren tot de overeenkomsten op afstand en de buiten verkooppunten gesloten overeenkomsten, waarop de richtlijn betrekking heeft. Zodra de richtlijn ten uitvoer wordt gelegd, kan zij leiden tot een versterking van het consumentenvertrouwen in

⁴² Slechts 36 % van de pakjesmarkt is in handen van universeledienstaanbieders ; en van deze 36 % valt slechts een klein gedeelte onder de universeledienstverplichtingen. De minimumvereiste van de postrichtlijn is dat loketdiensten of basale pakketdiensten worden aangeboden. De universeledienstverplichtingen worden omschreven in artikel 3 van de postrichtlijn maar lidstaten kunnen verder gaan dan deze vereisten.

grensoverschrijdende aankopen. Zij biedt echter geen antwoord op problemen met betrekking tot de leveringsprijzen. De richtlijn bevat evenmin een grondslag voor het verduidelijken van de potentiële aansprakelijkheid van exploitanten van besteldiensten of voor bijkomende kwaliteitskenmerken (track-and-traceopties, ophalings-/afhalingsdiensten, enz.) die onlineconsumenten zouden kunnen verwachten.

Het voorstel voor een verordening betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht⁴³ voorziet in een zelfstandig uniform geheel van bepalingen inzake overeenkomstenrecht dat bij grensoverschrijdende overeenkomsten tussen ondernemingen en consumenten (B2C) en tussen ondernemingen (B2B) kan worden toegepast. Het bevat regels betreffende de levering van goederen en digitale inhoud, in het bijzonder voor verkoopovereenkomsten waarbij goederen door een vervoerder worden vervoerd. Deze regels zijn alleen van toepassing wanneer het gemeenschappelijk Europees kooprecht door partijen wordt gekozen. Evenmin als de richtlijn consumentenrechten zal het toekomstige gemeenschappelijke Europees kooprecht een antwoord bieden voor problemen betreffende buitensporige prijzen of bepaalde kwaliteitsvereisten.

Het nieuwe voorstel van de Commissie inzake alternatieve beslechting van consumentengeschillen⁴⁴ heeft tot doel de consument beter te beschermen wanneer het tot een geschil komt. Bestaande bepalingen inzake consumentenbescherming die van toepassing zijn op (post)pakketbestelling (artikel 19 van de richtlijn postdiensten), zullen worden versterkt door de wetgeving inzake alternatieve geschillenbeslechting⁴⁵.

- **Mededingingsrecht:** Op prijzen voor pakketbezorging die niet onder de universeledienstverplichtingen vallen, is geen sectorspecifieke wetgeving maar wel mededingingsrecht van toepassing. De artikelen 101 en 102 van het VWEU zijn rechtstreeks toepasselijk. In de grensoverschrijdende EU-markt voor pakketbestellingen zou het Europese mededingingsrecht (hier: artikel 102 VWEU) bijvoorbeeld worden geschonden indien een dominante (grensoverschrijdende) exploitant van pakketbestellingsdiensten marktondermijnend gedrag zou vertonen om toetreding tot de grensoverschrijdende markt van pakketbestellingen te voorkomen.

Artikel 101 VWEU verbiedt alle overeenkomsten tussen ondernemingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

⁴³ COM(2011)640 definitief van 11.10.2011.

⁴⁴ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR consumenten), COM(2011) 793 definitief, goedgekeurd op 29 november 2011.

⁴⁵ In artikel 19 van de richtlijn postdiensten worden de lidstaten verzocht de ontwikkeling van regelingen voor onafhankelijke buitengerechtelijke beslechting van geschillen aan te moedigen.

- Binnen bepaalde grenzen is de sector van de pakketbestellingen ook onderworpen aan de bepalingen van de **dienstenrichtlijn**⁴⁶ en de desbetreffende nationale omzettingbepalingen. De volgende twee aspecten verdienen bijzondere aandacht in het raam van de elektronische handel en de pakketleveringen ten gevolge daarvan.
 - Artikel 20, lid 2, van de dienstenrichtlijn voorziet in een verbod op discriminatie in de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst op grond van de verblijfplaats van de afnemer van de dienst. Het is dus de bedoeling het grensoverschrijdend verstrekken van diensten te vergemakkelijken. Op 8 juni 2012 heeft de Commissie richtsnoeren bekendgemaakt over de wijze waarop het discriminatieverbod door de nationale autoriteiten moet worden geïnterpreteerd⁴⁷. Dit moet leiden tot meer transparantie betreffende de toepassing van beperkingen in leveringen (voordat de verplichting van artikel 8 van de Europese richtlijn consumentenrechten geldt) en moet teleurstellingen van consumenten voorkomen wanneer hun een levering wordt geweigerd op grond van hun verblijfplaats. In de richtsnoeren wordt ook duidelijk gemaakt dat ondernemingen het argument dat er geen of weinig alternatieven voor leveringen bestaan, zelden als gewettigde reden kunnen aanhalen om de levering van een gekocht artikel in een bepaalde lidstaat te weigeren, juist omdat er universele basispostdiensten bestaan.
 - Artikel 22 van de dienstenrichtlijn, dat betrekking heeft op informatie over dienstverrichters, moet ervoor zorgen dat bepaalde informatie altijd gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt voor afnemers van diensten (bv. naam en contactgegevens van de dienstverrichter; algemene voorwaarden; prijs van de dienst).
- Op **vervoer** en logistieke aangelegenheden op Europees en internationaal niveau zijn een aantal regels van toepassing, met name in het kader van de voltooiing van de interne markt voor vervoer, milieuaangelegenheden (bv. het koolstofarm maken van de leveringsketen, het beperken van luchtverontreiniging door motorvoertuigen) en veiligheidsproblemen. Belangrijke beleidsinitiatieven worden voorgesteld in het witboek van de Commissie “Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte” en het toekomstige e-freightinitiatief⁴⁸.
- **Andere relevante regels** die van invloed kunnen zijn op de sector, hebben onder meer te maken met stedenbouw, markttoezicht, btw, arbeidsomstandigheden, en in geval van buitenlandse handel, douane, veiligheid en andere internationale aangelegenheden:

⁴⁶ Richtlijn 2006/123/EG.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/SWD_2012_146_en.pdf.

⁴⁸ EU-witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte, COM(2011) 144 definitief, en het e-Freightinitiatief:
http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf.

- Stedenbouw: De jongste tijd zijn tal van lidstaten begonnen specifieke regels voor het verkeer in de stadscentra (of zelfs buiten deze zones) in te voeren, bijvoorbeeld in de strijd tegen luchtverontreiniging als onderdeel van een ruimer beleid inzake luchtkwaliteit⁴⁹ of ter vrijwaring van het cultureel erfgoed. Deze nationale regels kunnen een weerslag hebben op de bedrijfsvoering van exploitanten van besteldiensten die het tijdstip van ophaling of aflevering moeten aanpassen aan de beschikbare tijdvakken of de levering zelfs met andere middelen (bv. per fiets) moeten verrichten omdat het verkeer in de stad op sommige momenten verboden kan zijn).
- Markttoezicht voor producten: de sector van de pakketbestellingen is ook onderworpen aan regelingen inzake markttoezicht⁵⁰. Deze zijn van toepassing ongeacht het distributiekanaal, met inbegrip van verkoop op afstand en elektronische verkoop, en regelen het toezicht op producten die de EU-markt binnenkomen via de douane en de autoriteiten voor markttoezicht. Wanneer de markttoezichthouder bijvoorbeeld vaststelt dat een product dat de EU via een exploitant van besteldiensten binnenkomt, niet aan de Europese wetgeving voldoet, moeten de autoriteiten passende actie ondernemen, hetgeen indien noodzakelijk een verbod kan inhouden om het product op de markt brengen. Dit kan rechtstreekse gevolgen hebben voor de exploitant van pakketbestellingsdiensten die indien nodig de producten moet terugzenden of zich in een situatie kan bevinden waarin de producten door de marktautoriteiten worden vernietigd.
- Btw: Nationale btw-regels kunnen een invloed hebben op de kopers en op de keuze van pakketbestellingsdiensten. Indien een besteldienst tot de universele postdienst behoort, zal hij btw-vrijstelling genieten; in het andere geval kunnen gebruikers van deze diensten btw moeten betalen⁵¹. De btw-tarieven kunnen ook variëren naargelang van de lidstaat. Dit kan een weerslag hebben op de handelsstromen binnen de EU.
- Arbeidsomstandigheden: Traditioneel wordt aangenomen dat de sector van de besteldiensten arbeidsintensief is en dat het grootste deel van de kosten betrekking heeft op de laatste kilometer van de levering. In dat verband zijn in de sector van de pakketbestellingen een groot aantal oplossingen in de zin van ‘*pay for the delivery service*’ ontwikkeld (bv. vaste prijs voor levering;

⁴⁹ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, PB L 152 van 11 juni 2008, bevat bijvoorbeeld het regelgevingskader voor de doelstellingen inzake luchtkwaliteit in de EU.

⁵⁰ Zoals vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93, en Richtlijn 2001/95/EG inzake productveiligheid.

⁵¹ Meer over het toepassingsgebied van de btw-vrijstelling in de postsector: zie de prejudiciële uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-357/07, *The Queen*, op verzoek van TNT Post UK Ltd tegen The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Jurispr. 2009, blz. I-3025, punten 36 -40.

betaling per geleverd stuk), ook naargelang van het toepasselijke regelgevingskader.⁵²

- Douane en andere internationale aangelegenheden: Er is een groot gamma van andere regels die uit internationale handelsovereenkomsten of uit EU-recht voortvloeien en die een impact kunnen hebben op grensoverschrijdende bestellingen, en dus op de intra-Europese handelsstromen. Exploitanten van besteldiensten die in- en uitvoeren van en naar derde landen, zijn bijvoorbeeld onderworpen aan douaneprocedures en veiligheidsreglementen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten (bv. regels van de Wereldpostunie (UPU); regels van de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart (ICAO)) of uit EU-recht (bv. communautair douanewetboek⁵³; Verordening nr. 2320/2002 inzake beveiliging van de burgerluchtvaart).
- Daarnaast moeten de nationale postexploitanten de regels van de Wereldpostunie (UPU) volgen.

⁵² In punt 19 van artikel 2 van de richtlijn postdiensten wordt naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden genoemd als een van de essentiële eisen voor aanbieders van postdiensten die een machtiging aanvragen.

⁵³ Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek, PB L 302, 19.10.1992.

Vragen: het regelgevend en institutioneel kader voor de EU-markt van pakketbestellingen

- 1) Voor dit groenboek wordt een pakket in de ruimste zin gedefinieerd en omvat het alle artikelen met een gewicht tot 30 kg. Zijn er bijzondere elementen die volgens u van groot belang zijn voor de kwalificatie als "pakket", gelet op het streven naar een beter geïntegreerde, goed presterende markt voor pakketbestellingen in de EU⁵⁴?
- 2) Vormt het bestaande regelgevingskader een belemmering voor de invoering van een echt geïntegreerde Europese markt voor pakketbestellingen die voldoet aan de behoeften en de verwachtingen van zowel webwinkels, consumenten als werknemers van de sector?
- 3) Welke zijn de drie belangrijkste uitdagingen voor het regelgevingskader? Wat kan voor u een hulp zijn om deze uitdagingen op korte en lange termijn aan te pakken?
- 4) Vindt u dat er lacunes in de regelgeving zijn of dat er behoefte is aan bijkomende maatregelen/regelgeving? Zo ja, licht toe.

5. Naar een echt geïntegreerde Europese markt voor pakketbestellingen

Uitgaande van een analyse van het bestaande regelgevend en institutioneel kader zal in de volgende hoofdstukken nader worden ingegaan op drie belangrijke thema's die van praktisch belang zijn voor de invoering van een geïntegreerde Europese markt voor pakketbestellingen waarin zowel de webwinkels als hun klanten de oplossingen voor pakketbezorging moeten vinden die zij nodig hebben:

- gebruiksgemak: meer gebruiksgemak en transparantie voor consumenten⁵⁵.
- kosten: meer kosteneffectieve oplossingen, vooral voor grensoverschrijdende pakketbestellingen.
- Interoperabiliteit: een hogere graad van interoperabiliteit tussen exploitanten in de leveringsketen en betere coördinatie tussen webwinkels en exploitanten van besteldiensten.

In de volgende punten worden de verschillende aspecten van deze drie doelstellingen onderzocht en worden mogelijke oplossingen ter verbetering van de huidige situatie nader omschreven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de vraag in welke mate efficiënte markten de gewenste resultaten kunnen teweegbrengen en of wijzigingen in het huidige kader voor toezicht en regelgeving wenselijk zijn.

⁵⁴ Opgemerkt zij dat uw antwoorden op de volgende vragen in elk geval gebaseerd moeten zijn op de definitie zoals vermeld in het groenboek.

⁵⁵ 47 % van de consumenten geeft aan dat gebrek aan gebruiksgemak een belemmering kan zijn om aankopen te verrichten op het internet (Consumer Focus research on consumer needs, november 2010).

5.1 Verbetering van de consumentbeleving en van het gebruiksgemak

5.1.1 Meer transparantie

Online winkelende consumenten verwachten meer informatie te krijgen over mogelijke opties bij levering, de prijzen daarvan en de kwaliteit van de dienstverlening alsmede over het praktische verloop van de levering (namelijk plaats en tijdstip van de levering)⁵⁶.

Tijdens en na het leveringsproces moeten de klanten de mogelijkheid krijgen hun oordeel te geven over de werkelijke kwaliteit van de verkregen besteldiensten. Transparantere informatie over de werkelijke prestaties van pakketbezorgers, vooral in geval van grensoverschrijdende aankopen, kan meerdere doelstellingen dienen. In de eerste plaats kunnen consumenten bij latere aankopen weloverwogen keuzen maken en, waar mogelijk, de voorkeur te geven aan de leveringswijze waarin zij het meest vertrouwen hebben en die het best bij hun behoeften past. In de tweede plaats zal meer transparantie voor exploitanten van besteldiensten ook een stimulans zijn om hun prestaties te verbeteren. In de derde plaats kan de consument door het openen van dit soort “zwarte doos” die de levering voor hem lijkt, zijn perceptie van de werkelijke prestaties bijstellen in gevallen waarin deze perceptie onjuist of onrealistisch blijkt te zijn.

Verskillende opties worden getest om te komen tot meer transparantie in de bezorging van pakjes en pakketten.

Vragen: verbetering van consumentbeleving en gebruiksgemak – meer transparantie

5) Informatie over opties en wijze van levering

- a) Welke informatie⁵⁷ moet op de website van de webwinkel voor consumenten ter beschikking worden gesteld (naam en contactgegevens van de exploitant(en) van besteldiensten, prijs van de levering, tijdstip en plaats van levering, informatie over behandeling van klachten, track-and-traceopties, terugzendopties)?
- b) b) Wat kan, rekening houdend met het risico dat er teveel informatie wordt gegeven, worden gedaan om consumenten op het juiste ogenblik te voorzien van heldere, transparante en vergelijkbare informatie over de levering?

6) Informatie over kwaliteit/prestatieniveau van de levering.

- a) **Prestatie-indicatoren** hebben bijvoorbeeld betrekking op de snelheid van levering, de geografische dekking van de exploitant, vertragingen, beschadiging of verlies van artikelen. Hoe kan deze informatie over de prestaties worden gemeten en verzameld?

⁵⁶ Naast de in de Europese consumentenwetgeving opgelegde verplichtingen voor handelaars om duidelijke en transparante informatie te verstrekken aan consumenten, met name over hun recht op herroeping in het geval van overeenkomsten op afstand.

⁵⁷ Naast de informatieverplichtingen waarin de Europese consumentenwetgeving en de richtlijnen inzake diensten en inzake elektronische handel (Richtlijnen 2006/123/EG en 2000/31/EG) voorzien.

Heeft het bekendmaken van deze prestatie-indicatoren toegevoegde waarde voor consumenten? Moeten er normen worden ontwikkeld om deze prestatie-indicatoren te controleren?

- b) Kunnen **keurmerken inzake betrouwbaarheid** (bv. een door een sectorvereniging afgegeven attest dat het bestellingsproces van een exploitant kan worden vertrouwd omdat het voldoet aan de vereisten inzake beste praktijk) efficiënter zijn om het consumentenvertrouwen te versterken?
- c) Is **ISO-certificatie** van een kwaliteitsproces dat efficiënte pakketbestelling beoogt, een geschikt instrument om het vertrouwen van de consumenten te versterken?

7) **Onafhankelijk toezicht:**

Wie moet de leiding nemen in het toezicht op de prestaties: een sectororganisatie, een onafhankelijke instantie, een regelgevende instantie?

5.1.2 *Betere dienstverlening en meer bescherming voor consumenten*

Hoewel consumenten belang hechten aan de levering van hun pakket, zijn zij zich niet noodzakelijk bewust welk type exploitant deze besteldiensten verricht. Van belang voor de consument is tot wie hij zich kan wenden met vragen over de levering en wie hem snelle antwoorden en nauwkeurige informatie kan verstrekken. Dit geldt in het bijzonder in grensoverschrijdende situaties, waarbij gewoonlijk verschillende exploitanten betrokken zijn.

Het bestaande regelgevingskader dekt slechts een gedeelte van de behoeften van online winkelende consumenten met betrekking tot het bestellingsproces. De Europese richtlijn postdiensten was niet bedacht om te worden gebruikt in de context van elektronische handel en postexploitanten zijn slechts een van de talrijke actoren in de pakketbezorging. De richtlijn consumentenbescherming bevat tal van mechanismen voor de bescherming van online winkelende consumenten, zoals mededeling van de prijs, vertragingen bij de levering en het terugzendingsproces. Specifieke problemen met betrekking tot de levering blijven de consument zorgen baren en meer gerichte beschermingsmechanismen kunnen dan ook nodig zijn.

De huidige universele postdienst biedt alleen een “vangnet” voor occasionele verzenders van pakketten. Volgens een aantal belanghebbenden kan wegens de groei van de elektronische handel in het B2C-segment en het belang van een vlotte levering over de laatste kilometer een nieuwe definitie (van universele dienst) nodig zijn die nauwer aansluit bij de verwachtingen van de onlineconsument. Een dergelijke “nieuwe” universele dienst moet voldoen aan de behoeften van de consument op het gebied van minimaal gebruiksgemak – met name wat informatie over het leveringsproces en opties voor het retourneren van de artikelen betreft – en aan de behoeften van webwinkels met betrekking tot de traceerbaarheid van het artikel en de betaalbaarheid van hun marktaanbieding. Daarbij wordt geargumenteed dat wanneer consumenten productonderdelen wensen die verder reiken dan deze minimale

kwaliteitsnormen, de markt alternatieve opties en diensten zal aanbieden die inspelen op deze meer geavanceerde behoeften.

Vragen: verbetering van consumentbeleving en gebruiksgemak – betere dienstverlening en meer bescherming voor consumenten

8) Behoefte aan een universele dienst voor pakketbestelling en toepassingsgebied:

- a) Is er behoefte aan een nieuwe universeledienstverplichting om te voldoen aan de algemene beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van pakketbestellingsdiensten?
- b) Zo ja, welke kunnen de voornaamste kenmerken van deze “nieuwe” universele dienst zijn (niveau van dienstverlening, gebruiksgemak en betaalbaarheid)?
- c) Denkt u dat een universele dienst voor pakketbestellingen uit het oogpunt van de exploitanten van deze diensten haalbaar zou zijn wat kosten/rendabiliteit betreft? Zo ja, op welk niveau?
- d) Welke zijn de beste instrumenten om dit concept ten uitvoer te leggen (bv. richtsnoeren, herziening van de richtlijn postdiensten, nieuw regelgevingsinstrument met sterkere bevoegdheden voor de nationale regelgevende instanties)?

9) Verbetering van de consumentenbeleving:

- a) Hoe kunnen consumentenvragen en -klachten over leveringen, rekening houdend met het bestaande set van consumentenrechten, zo effectief mogelijk worden behandeld⁵⁸?
- b) Hebt u problemen met aansprakelijkheidsregelingen⁵⁹ voor verloren of beschadigde pakketten? Wat kan worden gedaan om de situatie te verbeteren?
- c) Kunnen de sector van de elektronische handel en de exploitanten van besteldiensten meer proactieve oplossingen aanreiken om consumenten beter te bedienen? Welke acties kunnen onmiddellijk worden ondernomen om de situatie op korte termijn te verbeteren? Welke oplossingen zijn denkbaar op middellange en lange termijn?

5.2 Meer kosteneffectieve en concurrerende oplossingen voor pakketbestelling

Het huidige prijsniveau wordt door consumenten en webwinkels te hoog bevonden. Anderzijds operen exploitanten dat zij al met lage winstmarges werken en dat een duurzaam prijsniveau noodzakelijk is om de economische leefbaarheid op lange termijn te waarborgen.

⁵⁸ Zie artikel 19 van de richtlijn postdiensten, dat voorziet in transparante klachtprocedures, bemiddelingsdiensten en regelingen voor alternatieve geschillenbeslechting.

⁵⁹ Wat het specifieke onderwerp van multimodale aansprakelijkheid betreft, wacht de Commissie op de resultaten van de ratificatie van de regels van Rotterdam door de lidstaten.

5.2.1 Kostenbeheersing

Zoals hierboven vermeld, worden vooral voor verzenders van kleine volumes de prijzen van grensoverschrijdende pakketbezorging te hoog bevonden. In dit punt worden opties onderzocht om de kostenefficiëntie van pakketbezorgingsdiensten te verhogen, zodat de lagere kosten kunnen worden doorberekend aan de gebruikers van deze diensten.

Kostenstructuren variëren aanzienlijk tussen exploitanten omdat er verschillende geografische en individuele factoren (zoals dichtheid, volumes, timing) in het spel zijn. De gepubliceerde tarieven zijn gewoonlijk gebaseerd op gemiddeld gewicht, verzekeringsdekking en snelheid, maar stemmen niet noodzakelijk overeen met de werkelijke door exploitanten gemaakte kosten⁶⁰. Exploitanten van besteldiensten vinden B2C-leveringen, met name voor pakketten, een kostelijke zaak. Door oplossingen te bedenken om de eerste poging tot levering te doen slagen (zoals het actualiseren van het adressenbestand, voorafgaande informatie over levering) kunnen extrakosten worden vermeden. Ook door de bestellingsoperaties anders te organiseren (zoals met doorgeefpunten of pakjeskiosken) kunnen de kosten van de levering worden verminderd.

Meer consolidatie van kleine volumes, vooral van kmo's, biedt ook een mogelijkheid om de kosten in het algemeen te drukken. Meer synergieën tussen exploitanten kunnen zorgen voor meer efficiëntie in een markt die gedreven wordt door schaalvoordelen. Bij grensoverschrijdende leveringen zal dit ook zorgen voor een vlottere doorstroming van het pakjesverkeer.

Vragen: meer kosteneffectieve en concurrerende oplossingen voor leveringen - kostenbeheersing

10) Verschillende opties kunnen worden overwogen om de kosten te beheersen:

- a) Kent u uitmuntende voorbeelden of beste praktijken voor alternatieve leveringswijzen die het mogelijk maken de kosten te drukken?
- b) Kent u uitmuntende voorbeelden van goede praktijken van efficiëntieverhoging⁶¹?
- c) Welk soort technologie kan de kostprijs van de levering drukken?

⁶⁰ Voor de kostentoe wijzing zijn “gewicht, verzekeringsdekking en snelheid” niet noodzakelijk kostendrijvers die met alle postactiviteiten verbonden zijn (ophaling, vervoer, sortering en levering). Daarnaast wordt bij de toewijzing van gemeenschappelijke kosten aan de verschillende postproducten gewoonlijk gebruik gemaakt van een algemene toerekeningsfactor (zoals de EPMU - equally proportionate mark-up price), waarin de verschillende kostenonderdelen zoals gewicht niet onmiddellijk relevant zijn. Dit betekent dat deze berekening op basis van de bovenvermelde kostentoe wijzingsbeginselen niet noodzakelijk hetzelfde resultaat oplevert als wanneer gewicht, of andere afzonderlijke kenmerken, worden gebruikt als indicator voor de kostprijs.

⁶¹ Bv. een verhoogde harmonisering van leveringsprocessen, efficiëntiewinsten, faciliteiten voor consolidatie en gedeeld gebruik in plaatselijke logistieke hubs. Zie ook het e-Freight-initiatief: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf.

- d) Wat kan volgens u worden gedaan om de bestaande regelgevingsdruk weg te nemen of te verlichten zonder dat dit de onderliggende doelstellingen in de weg staat⁶²?

5.2.2 *Concurrerende maar duurzame prijzen*

De behoefte aan duurzame tarieven

Exploitanten van besteldiensten maken zich zorgen over mogelijke kostenstijgingen die dan in hogere prijzen aan consumenten moeten worden doorberekend. Tegelijkertijd worden consumenten gewend aan "portvrije aanbiedingen", hetgeen tot gevolg heeft dat zij de echte bedrijfs- en maatschappelijke kosten onderschatten die aan de levering verbonden zijn.

Grote webwinkels kunnen tarieven bedingen vanwege hun volumes. De druk op de winstmarges van exploitanten kan groot zijn terwijl zij toch ook nieuwe investeringen moeten verrichten om hun activiteiten aan te passen aan de behoeften van de elektronische handel.

Het begrip "duurzaamheid" van prijzen in dit punt heeft betrekking op prijzen die de echte kosten van de onderliggende dienst weergeven, zowel voor dienstverrichters (die hun rendabiliteit op lange termijn moeten veiligstellen) als voor de maatschappij (bv. op het gebied van milieu en sociale voorwaarden) – onder de veronderstelling echter dat de nationale en grensoverschrijdende markten voor besteldiensten voldoende concurrerend en dus efficiënt zijn.

Vragen: concurrerende maar duurzame prijzen – duurzaamheid en transparantie van tarieven

11) Duurzaamheid van tarieven:

- a) Denkt u dat het huidige niveau van de tarieven die aan consumenten worden aangerekend voor thuisbezorging, op middellange en lange termijn duurzaam is? Indien niet, wat moet worden gedaan om deze te beperken?
- b) Moeten de werkelijke kosten voor levering die de webwinkels betalen, transparanter worden gemaakt voor de consumenten? Zo ja, waarom?
- c) Moeten de werkelijke kosten van de levering transparanter worden gemaakt voor de maatschappij in het algemeen? Zo ja, waarom? En hoe?

Meer concurrerende markten voor pakketbestellingen

Consumenten vinden vaak dat de keuze van leveringsopties vrij beperkt is ten gevolge van het gebrek aan transparantie van de markt en de werkelijke toestand – of de toestand zoals deze wordt ervaren – van de mededinging op de markt. In sommige gevallen worden de relevante markten voor pakketbestelling mogelijk gedomineerd door een klein aantal exploitanten die zich zo gedragen dat webwinkels en consumenten niet de volle voordelen van echt concurrerende markten kunnen plukken.

⁶² Zie hoofdstuk 4 over het huidige regelgevingskader.

Specifieke ex-anteregelgeving kan worden overwogen ten gunste van de consument door te zorgen voor duurzame concurrentie op de markten voor pakketbestelling.

Vragen: concurrerende maar duurzame prijzen – meer concurrerende markten voor pakketbestellingen

12) Concurrentieniveau in markten voor pakketbestellingen:

- a) In welke markten of marktsegmenten zou meer concurrentie belangrijk zijn?
- b) Het publiceren van prijsvergelijkingen zou consumenten en kmo's meer duidelijkheid verschaffen. Hoe kan dit gebeuren? Wat zijn de argumenten voor en tegen?

13) Toezicht en regulering:

Het opleggen van ex-anteregelgeving (zoals de verplichting tot transparantie, verplichtingen tot het verlenen van toegang tot netwerken voor pakketbestelling en de verplichting tot kostengeoriënteerde tarieven, enz.) aan exploitanten van besteldiensten met aanmerkelijke marktmacht kan leiden tot meer concurrerende markten.

- a) Welke zouden de in dit kader in aanmerking te nemen markten zijn?
- b) Welke zijn de specifieke eigenschappen van grensoverschrijdende activiteiten die kostenbeperkingen kunnen rechtvaardigen? Geef uitleg.
- c) Moet de regelgevende instantie meer informatie krijgen over gegevens inzake kostentoekening van exploitanten om de kosten-/prijzenstructuur van pakketten en pakjes beter te beoordelen?
- d) Moeten regelgevende instanties en/of mededingingsautoriteiten een actievere rol spelen in het toezicht op de betrokken nationale markten of marktsegmenten?

Meer concurrerende prijzen voor grensoverschrijdende besteldiensten

Prijzen voor grensoverschrijdende diensten krijgen bijzonder veel aandacht van consumenten en webwinkels, en vooral kmo's. De tarieven lopen sterk uiteen⁶³, zelfs voor bestellingen die hetzelfde soort goederen omvatten en naar dezelfde bestemming worden verzonden. Er moet dus worden gezocht naar oplossingen om de invloed van grensoverschrijding op de leveringsprijzen te beperken en de bestaande kloof tussen de nationale en de

⁶³ FTI, CIVIC (2011), Eurobarometer, Accenture "European cross border e-commerce" (2011), YouGov Psychonomics "Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border e-commerce in the EU" (2009). YouGov Psychonomics rapporteert dat de prijs voor een levering die door webwinkels en verkopers op afstand aan de consument wordt aangerekend, voor grensoverschrijdende leveringen gemiddeld tweemaal zo hoog is als voor nationale leveringen: de gemiddelde prijs voor verzending van nationale aanbiedingen was 8 EUR terwijl die voor grensoverschrijdende verzendingen 16 EUR bedroeg.

grensoverschrijdende prijzen te dichten wanneer daar geen objectieve rechtvaardiging voor bestaat.

Vragen: concurrerende maar duurzame prijzen – meer concurrerende prijzen voor grensoverschrijdende leveringsdiensten

14) Hoe kan worden gezorgd voor meer concurrerende en transparante grensoverschrijdende tarieven?

- a) Moet de bepaling van het tariefniveau en van de transparantie die webwinkels en consumenten verlangen, aan de marktwerking worden overgelaten?
- b) Zou meer toezicht door regelgevende instanties bijdragen tot een duurzaam prijsniveau voor consumenten?
- c) Denkt u dat toepassing van een bepaalde vorm van prijsplafond voor afzonderlijke grensoverschrijdende pakketten en pakjes een haalbare en effectieve optie is om tegemoet te komen aan de behoeften van webwinkels en consumenten? Welke is de impact van een dergelijk prijsplafond op marktaanbod en concurrentie?

5.3 Verbetering van de interoperabiliteit in de leveringsketen

Er is behoefte aan meer transparantie en betere partnerschappen om in te spelen op de behoefte van webwinkels, die een beter begrip moeten krijgen van de beste praktijken op het gebied van logistiek en leveringen en die daadwerkelijk moeten informeren over de aan de consument geboden leveringsopties. Succesvolle partnerschappen in en tussen deze twee sectoren zullen doorslaggevend zijn voor de toekomst van de elektronische handel.

5.3.1 Investerings in meer gebruik van technologie

Door een meer veralgemeend gebruik van tracking kunnen de klanten het heft in eigen handen nemen en plaats en tijdstip van de levering bepalen. Daardoor verbetert het succespercentage van de eerste leveringspoging en dalen dus de kosten. Tegelijkertijd verkrijgen webwinkels passende en relevante informatie en worden zij in staat gesteld hun voorraden beter te beheren, de processen voor terugbetaling en terugzending te optimaliseren en de administratieve processen te vereenvoudigen.

Vragen: verbetering van de interoperabiliteit – investeringen in technologie

15) Vereiste investeringsniveau:

- a) In welke mate kan een raming worden opgemaakt van de kosten, zowel op micro- als op macroniveau, van een veralgemeend track-and-tracesysteem voor pakketten? Welke zijn de belangrijkste parameters die daarbij in aanmerking moeten worden genomen?

- b) Welke specifieke proefprojecten voor levering van elektronisch verhandelde producten kunnen worden bevorderd in het kader van bredere programma's voor ondersteuning van investeringen in informatie- en communicatietechnologieën⁶⁴?

5.3.2 Sterkere partnerschappen tussen webwinkels en exploitanten van besteldiensten

Exploitanten spitsen hun activiteiten toe op klanten met grote volumes en voelen zich weinig gestimuleerd om te investeren in het aanbieden van hun diensten aan kleinere verzenders, ook al hebben deze in principe nog potentieel om hun activiteiten uit te breiden. Webwinkels zijn zich ook niet altijd bewust van mogelijke alternatieve oplossingen en beschikbare aanbiedingen.

Vragen: verbetering van interoperabiliteit – sterkere partnerschappen

16) Partnerschappen en samenwerking:

- a) Kan betere samenwerking tussen webwinkels en exploitanten van besteldiensten de operationele interoperabiliteit verbeteren? Zo ja, wat kunnen webwinkels en exploitanten specifiek ondernemen om nieuwe partnerschappen op te bouwen of bestaande partnerschappen te verbeteren?
- b) Moeten capaciteiten voor uitzonderingssituaties gezamenlijk worden ontwikkeld om piekperioden aan te kunnen? Zo ja, op welke wijze?
- c) Kunt u diensten van facilitatoren en de logistieke diensten van derde partijen gebruiken? Hoe kunnen deze – nieuwe of bestaande – diensten tot ontwikkeling komen en meer bekendheid en zichtbaarheid verkrijgen?

5.3.3 Onderlinge koppeling van netwerken en platforms

Webwinkels zijn afhankelijk van de voltooiing van de interne markt voor de levering van elektronisch bestelde aankopen. Het gebrek aan integratie en de onmogelijkheid om gegevens over te dragen tussen verschillende informatiesystemen vormt een grote hinderpaal voor grensoverschrijdende handel⁶⁵ en er zijn zware investeringen nodig om de huidige systemen aan te passen.

⁶⁴ Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie, operationeel programma voor digitale convergentie of andere initiatieven voor de ontwikkeling van specifieke technologieën zoals het gebruik van gegevens van radiofrequentie-identificatie.

⁶⁵ Niet alleen bestaan er verschillen tussen nationale en grensoverschrijdende IT-platforms, en er bestaan zelfs verschillen bij de exploitanten die een grensoverschrijdende aanwezigheid in de EU hebben. Ook is er informatie die webwinkels en exploitanten van besteldiensten met elkaar kunnen delen zodat de capaciteitsplanning aan beide zijden kan verbeteren. Zo beschikken webwinkels over gegevens over online gekochte artikelen en weten zij hoeveel van deze artikelen wanneer in de leveringsketen terecht zullen komen. Voor het retourneren van artikelen kan het nuttig zijn dat webwinkels in real-time worden ingelicht over het volume en het tijdstip van de terugzendingen, zodat zij kunnen zorgen voor proactieve klantenzorg en effectief voorraadbeheer.

Toen postexploitanten voor internationale verzending van goederen, nadat significante veiligheidsrisico's waren geconstateerd, door luchtvaartmaatschappijen en douanediens ten onder druk werden gezet om te voldoen aan strengere veiligheidsnormen, hebben zij met succes oplossingen gevonden voor de uitwisseling van de nodige gegevens. Een vergelijkbare inspanning kan nodig zijn om ervoor te zorgen dat de behoeften van de elektronische handel in coördinatie met de webwinkels worden aangepakt.

De diensten van de Commissie hebben reeds een aantal demonstratieactiviteiten georganiseerd die het concurrentievermogen van de vervoers- en logistieke sector in Europa kunnen verbeteren, door slim gebruik van informatietechnologieën en vooral door de aansluiting van kleinere ondernemingen op digitale waardeketens voor vervoer en logistiek⁶⁶.

Vragen: verbetering van interoperabiliteit – onderlinge koppeling

17) Betere onderlinge koppeling:

- a) Kunnen logistieke platforms⁶⁷ voor groepen van exploitanten beter voldoen aan de behoeften van webwinkels? Zo ja, op welke manier?
- b) Kan een sectorale taskforce⁶⁸ bijdragen tot verdere innovatie en meer gebruik van nieuwe technologieën om een hoger niveau van interconnectie te bevorderen? Zo ja, op welke manier?
- c) Moeten de processen die voor het retourneren van goederen worden aangewend (zowel nationaal als grensoverschrijdend) worden verbeterd? Zo ja, op welke manier?
- d) Leveren de voorwaarden die voor interoperabiliteit gelden en het verdere streven naar nieuwe technologieën moeilijkheden op voor kmo's die in de leveringsketen werkzaam zijn? Welke acties kunnen worden ondernomen om deze moeilijkheden te beperken?
- e) Welke zijn (indien van toepassing) de drie voornaamste acties die de interoperabiliteit binnen de Europese grenzen voor de verzending van online bestelde goederen kunnen

⁶⁶ Het door DG ENTR gefinancierde project DISCwise (<http://www.discwise.eu/>) beoogt belanghebbenden beter te connecteren door hun integratie in efficiënte co-modale leveringsketens te bevorderen. Gebruikers en aanbieders van vervoers- en logistieke diensten, in het bijzonder kmo's, kunnen zo door gebruik van duurzame vervoersalternatieven gemakkelijker deelnemen aan planning en realisatie van vervoer.

⁶⁷ Deze platforms moeten idealiter zorgen voor gestroomlijnde leveringen voor elektronische handel, integratie van gedeelde informatiesystemen in logistieke diensten, betere coördinatie en gebruik van een gemeenschappelijke of overeengekomen vervoerder voor leveringen (hetgeen leidt tot een beperking van de milieugevolgen, een vlottere verwerking van retourzendingen en een beter voorraadbeheer).

⁶⁸ Een voorbeeld van een dergelijke taskforce is de gewezen US Mailing Industry Task Force, die in de jaren '90 is opgericht en waarin hoge ambtenaren uit cruciale bedrijfssectoren samenkwamen om innovatieve en slimme oplossingen te vinden voor de verbetering van de postbestelling.

verbeteren⁶⁹? Wat kan worden ondernomen om de situatie op korte termijn te verbeteren en welke initiatieven kunnen op middellange en lange termijn worden genomen? Wat moet worden gedaan om de interoperabiliteit op internationaal niveau te verbeteren?

6. Governance voor een geïntegreerde Europese markt voor pakketbestellingen

Het panorama dat de Europese elektronische handel in de toekomst zal bieden, wordt met name bepaald door de capaciteiten en netwerken voor pakketbestellingen die de komende tijd zullen worden opgezet. Deze veranderingen en de gevolgen daarvan voor de sector van de elektronische handel moeten worden gevolgd en vereisen gecoördineerde inspanningen om een efficiënt en duurzaam Europees kader voor de bezorging van elektronische bestellingen te bevorderen.

Een aantal spelers beschikken reeds over coördinatieplatforms, zoals de European Parcel Group⁷⁰, waarin de gevestigde postexploitanten samenkomen. Wat de regulatoren betreft, heeft de Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten⁷¹ tot doel de coördinatie en samenwerking tussen onafhankelijke nationale regelgevende instanties te bevorderen teneinde de coherente toepassing van de richtlijn postdiensten te waarborgen. Hun activiteiten en taken bestrijken momenteel niet het volledige gamma van de operaties op het gebied van de elektronische handel. Nieuwe fora kunnen een rol spelen in de opbouw van een Europese interne markt voor pakketbestellingen in het kader van elektronische handel.

Meer gerichte vormen van samenwerking, toezicht en handhaving zijn nodig om de inspanningen verder te coördineren en de sector van pakketbestellingen in het kader van de elektronische handel te bevorderen. Dit zal een verdere impuls geven om de levering van elektronisch bestelde goederen te verbeteren.

⁶⁹ Op dit ogenblik geven slechts 30 % van de online winkelende consumenten in het Verenigd Koninkrijk aan dat zij goederen op buitenlandse websites (ook buiten Europa) kopen. Het gemiddelde voor grensoverschrijdende onlineaankopen bedraagt ongeveer 10 % in de EU. In dat verband wordt het duidelijk hoe belangrijk het is Europese and internationale normen overeen te komen en te zorgen voor een hogere graad van connectiviteit, met name voor kmo's en consumenten die daarvan onevenredig nadeel ondervinden.

⁷⁰ Zie voetnoot 17.

⁷¹ Besluit 2010/C217/07 van de Commissie.

Vragen: governance

18) Zijn er gebieden waar de sector daadwerkelijk van betekenis kan zijn voor de aanpak van de problemen die in dit groenboek zijn aangehaald? Hoe kan dit worden bevorderd⁷²? Hoe kunnen sectorverenigingen van elektronische handel en van pakketbestelling hierbij worden betrokken?

19) Hoe moeten de huidige governanceaspecten van normalisering en interoperabiliteit⁷³ worden aangepakt? Bestaat er behoefte om vertegenwoordigers van elektronische handel, met name kmo's, en consumenten sterker hierbij te betrekken?

7. Follow-up en volgende stappen:

Alle belanghebbenden worden verzocht te reageren op de bovengenoemde vragen. Bijdragen worden uiterlijk op 15 februari 2013 ingewacht op de volgende adressen:

markt-delivery@ec.europa.eu

of

Europese Commissie

DG Interne markt en diensten

Eenheid onlinediensten

Wetstraat 200

1049 Brussel

De bijdragen hoeven geen antwoord te bevatten op alle vragen die in dit groenboek worden gesteld. Geef dan wel duidelijk aan op welke vragen uw antwoorden betrekking hebben. Geef indien mogelijk specifieke argumenten voor of tegen de opties en benaderingen zoals die in dit groenboek zijn gepresenteerd. In uw bijdrage wordt u eveneens verzocht toe te lichten of er volgens u andere aspecten/onderwerpen moeten worden behandeld om een geïntegreerde markt voor pakketbestellingen in de EU te bereiken.

De bijdragen worden gepubliceerd op de website van DG Interne markt en diensten. Tenzij uitdrukkelijk om vertrouwelijkheid is verzocht, zullen de ontvangen reacties op de website van de Commissie beschikbaar worden gesteld.

⁷² Bijvoorbeeld door bevordering van goede praktijken, partnerschapsovereenkomsten, gedragscodes, normen voor de overdracht van elektronische gegevens, keurmerken, adresgegevensbanken, de ontwikkeling van een Europees keurmerk voor pakketbestelling.

⁷³ Momenteel worden vragen op het gebied van normalisering behandeld in het CEN Technical Committee for postal services terwijl vragen op het gebied van interoperabiliteit aan bod komen in de European Parcel Group.

Als follow-up van dit groenboek en uitgaande van de ontvangen antwoorden zal de Commissie in het voorjaar van 2013 een reeks acties voorstellen om de interne markt voor pakketbestellingen te voltooien.