Autoriteit Consument & Markt

Marktscan Pakketten

Consultatierapport

Autoriteit Consument & Markt
Mei 2016

Autoriteit Consument & Markt

1 Inhoudsopgave

1 Inhoudsopgave 2
2 Kernpunten 4
3 Introductie 7
3.1 Achtergrond 7
3.2 Onderzoeksdoel 7
3.3 Methodologie 8
3.3.1 Consultatie 8
3.3.2 Literatuuronderzoek 8
3.3.3 Gesprekken 8
3.3.4 Kwantitatieve vragenlijsten 9
3.4 Analysekader 9
4 Beschrijving van de markt 11
5 Marktpartijen 14
5.1 PostNL 14
5.2 DHL Parcel 15
5.3 DPD 15
5.4 GLS 16
5.5 Exprespartijen 16
5.6 Andere partijen 16
5.7 Andere verzendoplossingen 17
5.8 Nichespelers 17
6 Marktstructuur 20
6.1 Volume van de markt 20
6.2 Marktaandelen 21
6.3 Toetredingsdrempels 24
6.4 Netwerkdekking 25
6.5 Universele postdienst 27
7 Gedrag van marktpartijen 29
7.1 Concurrentie op arbeidskosten van pakketbezorgers 29
7.2 Kopersmacht en onderhandelingspositie verzenders 32
8 Tarieven 36
8.1 Tarieven en gemiddelde opbrengsten voor binnenlandse pakketten 36
8.2 Gemiddelde opbrengsten voor grensoverschrijdend pakketvervoer 39
9 Dienstverlening 41

9.1 Standaard pakketdienstverlening 41
9.2 Servicepunten 42
9.3 Innovatie 44
10 *Digital Single Market* initiatief 47
10.1 Focus van de *Digital Single Market* 47
10.2 Standpunt van pakketvervoerders 48
10.3 Analyse grensoverschrijdend pakketvervoer 48
11 Bevindingen 51
11.1 Verhoudingen in de sector 51
11.2 Concurrentie op arbeidskosten 51
11.3 Onderhandelingsmacht van afzenders 52
11.4 Tarieven 52
11.5 Dienstverlening 53
11.6 *Digital Single Market* initiatief 53

2 Kernpunten

ACM brengt de Nederlandse pakkettenmarkt in kaart. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Markt voor pakketvervoer groeit sterk
- Pakketvervoerders concurreren vooral op prijs
- Markt voor binnenlands pakketvervoer geconcentreerd; monitoring noodzakelijk
- Minder geconcentreerde markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer
- Btw-vrijstelling op klein deel van de markt voor pakketdiensten
- Veel aandacht voor inzet zelfstandige pakketbezorgers door PostNL
- Grote webwinkels hebben sterke inkooppositie

Markt voor pakketvervoer groeit sterk

De markt voor pakketvervoer is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dit komt doordat Nederlandse consumenten massaal online shoppen. In 2015 leverden de pakketvervoerders 208 miljoen pakketten binnen Nederland af, een stijging van 11,3% ten opzichte van 2014. Het grensoverschrijdende pakketvervoer van en naar Nederland groeide in 2015 zelfs met 12,7% ten opzicht van 2014, tot 92 miljoen pakketten.

Pakketvervoerders breiden hun dienstverlening uit: ze bezorgen bijvoorbeeld in het weekend en in de avond, ze bezorgen op de dag dat de consument iets bestelt (*same day delivery)* of ze leveren pakketten af via pakketautomaten. Ook experimenteren ze met innovatieve bezorgoplossingen en gespecialiseerdere vormen van dienstverlening.

Pakketvervoerders concurreren vooral op prijs

Pakketvervoerders concurreren steeds meer op prijs op deze markt. Een aantal verzenders geeft echter aan bij de keuze voor een pakketvervoerder ook te kijken naar dienstverleningsaspecten als snelheid of aflevertijdstip. Door de focus op prijs hebben pakketvervoerders veel aandacht voor hun kostenniveau.

Markt voor binnenlands pakketvervoer geconcentreerd; monitoring noodzakelijk

De markt voor binnenlandse pakketvervoer is geconcentreerd: PostNL en DHL Parcel hebben het grootste deel van deze markt in handen. Een toenemende concentratie kan een indicatie zijn van een verminderde concurrentie. Daarom vindt ACM het belangrijk om de verhoudingen tussen marktpartijen de komende jaren te blijven volgen. ACM voegt de pakkettenmarkt daarom vanaf volgend jaar toe aan de jaarlijkse monitor van de concurrentieontwikkelingen in de postmarkt. Zo kunnen we de ontwikkeling van volumes, omzetten en marktaandelen blijven monitoren.

De schaalvoordelen door de volumegroei zijn nauwelijks terug te zien in gemiddeld lagere tarieven voor afnemers. ACM heeft niet onderzocht in hoeverre dit verklaard zou kunnen worden door andere factoren.

Op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer zijn meer spelers actief. Deze markt is daardoor minder geconcentreerd dan de markt voor binnenlands pakketvervoer.

Btw-vrijstelling op klein deel van de markt voor pakketdiensten

Op een klein deel van de pakkettenmarkt geniet PostNL een concurrentievoordeel. PostNL hoeft geen btw af te dragen over de bezorging van pakketten die hij kan versturen als onderdeel van de universele postdienst. Deze btw-vrijstelling volgt uit de Europese btw-richtlijn en is verankerd in de Wet op de omzetbelasting.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de pakketten die consumenten aanbieden bij PostNL en die gefrankeerd zijn tegen een enkelstukstarief.[1] PostNL heeft het grootste deel van dit segment van de markt in handen. Dit segment omvat ongeveer 2% van de totale pakkettenmarkt. Het is daarom de vraag of de btw-vrijstelling een grote invloed heeft op de concurrentieverhoudingen op de totale markt.

Veel aandacht voor inzet zelfstandige pakketbezorgers door PostNL

De arbeidskosten vormen een van de belangrijkste kostenposten voor pakketvervoerders. In de pakketvervoersector zijn veel klachten over oneigenlijke concurrentie op arbeidskosten. Zo is er veel aandacht geweest voor de inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL. PostNL zou hiermee oneigenlijke kostenvoordelen behalen ten opzichte van de concurrenten. De kernvraag in deze discussie is in hoeverre deze pakketbezorgers daadwerkelijk zelfstandige ondernemers zijn. Verschillende rechtbanken hebben in twaalf van vijftien rechtszaken geoordeeld dat er in deze specifieke zaken geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarnaast heeft PostNL recent aangekondigd dat alle nieuwe pakketbezorgers een vast contract zullen krijgen en dat er geen overeenkomsten meer zullen worden afgesloten met zelfstandige pakketbezorgers. Verder beoogt de wetgever met de invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) de problemen rondom schijnzelfstandigen aan te pakken. Het is voor ACM nog te vroeg de uitwerking van deze recente ontwikkelingen op de concurrentieverhoudingen in de pakketvervoersector te zien.

Grote webwinkels hebben sterke inkooppositie

Enkele grote webwinkels hebben met hun zeer grote aantallen pakketten een sterke inkooppositie: ze betalen de pakketvervoerders lagere tarieven en krijgen eerder toegang tot nieuwe dienstverlening dan kleine webwinkels. Deze grote webwinkels kunnen lagere tarieven eisen omdat ze de hele keten van verzamelen, vervoeren, sorteren en bezorgen efficiënter maken voor de pakketvervoerders.

[1] Deze pakketten moeten tevens voldoen aan de afmetingseisen in artikel 2 van de Postregeling 2009.

Kleine en middelgrote verzenders hebben beperkte onderhandelingsmacht. Zij betalen hogere tarieven dan de grote webwinkels en kunnen niet altijd gebruik maken van mogelijkheden zoals latere aanlevering van pakketten. De grote verschillen in tarieven en voorwaarden op de pakkettenmarkt zouden een nadelig effect kunnen hebben op de concurrentiemogelijkheden van kleine en middelgrote webwinkels ten opzichte van grote webwinkels. Hier heeft ACM in deze marktscan geen nader onderzoek naar gedaan.

Postvervoer of expresdienst?

ACM gaat nader onderzoeken welke pakketdiensten vallen onder de definitie van postvervoer en welke vallen onder de definitie van expresdiensten. Voor specifieke pakketvervoersdiensten is op dit moment niet altijd duidelijk of dit als postvoervoer of expresdienst gezien moet worden. ACM vindt dit belangrijk omdat de verplichtingen in de Postwet 2009 gelden voor postvervoer en daarmee ook van toepassing kunnen zijn op een deel van het pakketvervoer.

Autoriteit Consument & Markt

3 Introductie

Door de toename van online winkelen groeit de markt voor pakketten snel en nemen pakketvervoerders veel nieuwe, innovatieve initiatieven om pakketten nog sneller en gemakkelijker bij de ontvanger te bezorgen. Voorbeelden hiervan zijn de avondbezorging[2], zondagbezorging[3], bezorging op afspraak[4], aflevering via pakketautomaten[5], *same day delivery*[6] en boxen waarin een pakket kan worden bezorgd[7]. Daarnaast zijn er in het buitenland bedrijven die experimenteren met pakketbezorging door *drones*[8] en bezorging in kofferbakken van auto's[9]. De sterke groei en dynamiek in de markt geeft pakketvervoerders tal van nieuwe uitdagingen en knelpunten.

3.1 Achtergrond

In 2011 heeft OPTA[10] het rapport *De Nederlandse Postmarkt in 2010* gepubliceerd[11]. Dit rapport omvat onder meer een beeld van de pakkettenmarkt van destijds. Hierin is de sterke groei van de pakkettensector als trend weergegeven. Destijds was TNT (thans gesplitst in PostNL en TNT Express) de grootste speler op de markt en waren er verschillende grotere en kleinere concurrenten actief. ACM concludeerde toen dat deze markt aanzienlijk concurrerender was dan de markt voor brievenbuspost.

Inmiddels hebben de sterke daling van het volume brievenbuspost en de groei van het volume aan pakketvervoer zich doorgezet. Ook heeft het vervoer van grensoverschrijdende pakketten de aandacht van de Europese Commissie (hierna: EC) die bezig is met het *Digital Single Market* initiatief dat heeft geleid tot een *green paper* in 2012.[12] Deze factoren zijn aanleiding geweest voor ACM om deze marktscan uit te voeren.

3.2 Onderzoeksdoel

Deze marktscan heeft als doel om de huidige situatie op de pakkettenmarkt in kaart te brengen. Dit onderzoek concentreert zich op de marktstructuur en concurrentieverhoudingen tussen pakketvervoerders. ACM houdt toezicht op de pakkettenmarkt vanuit de Postwet 2009 en de Mededingingswet. Daarom is het voor ACM van belang om meer zicht te krijgen op potentiële concurrentieverstoring en mogelijke mededingingsproblemen op de pakkettenmarkt.

[2] https://www.dhlparcel.nl/nl/nieuws/dhl-parcel-breidt-avondbezorging-uit, http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/bezorgopties-voor-mijn-klanten/avondbezorging
[3] http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/bezorgopties-voor-mijn-klanten/zondagbezorging
[4] http://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/nieuws/2015/september/postnl-test-bezorging-op-afspraak.html
[5] http://www.postnl.nl/ontvangen/pakket-ontvangen/pakket-afhalen/pakket-ontvangen-in-een-pakketautomaat, http://www.pakketautomaat.nl
[6] http://www.validexpress.nl/diensten#today, http://www.dynalogic.eu/nl/anytime/sameday-middag-avond, https://www.fadello.nl/logistieke-oplossingen
[7] https://www.youtube.com/watch?v=kGfarxzMkCw&feature=player_embedded, http://www.hippo-box.co.uk en http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-17/volvo-said-to-near-deal-to-deliver-parcels-to-parked-cars
[8] Zoals Google met Project Wing, DHL met bezorging op het Duitse Waddeneiland Juist of Amazon met het experiment Prime Air.
[9] https://www.bright.nl/amazon-en-dhl-testen-pakketbezorging-de-kofferbak
[10] OPTA is een van de rechtsvoorgangers van de Autoriteit Consument en Markt.
[11] De Nederlandse Postmarkt in 2010, OPTA/AM/2011/202441.
[12] Green Paper: An integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU, IP/12/1289.

Het doel van deze marktscan is niet om een mededingingsrechtelijke analyse uit te voeren waarbij markten worden afgebakend en de aanwezigheid van een onderneming met een dominante positie wordt vastgesteld. Wanneer in deze marktscan het begrip 'markt' wordt gehanteerd, wordt hier derhalve geen markt in mededingingsrechtelijke zin mee bedoeld.

Expresdiensten vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek omdat deze diensten zijn uitgezonderd van het in de Postwet 2009 gedefinieerde begrip van postvervoer. We zijn daarbij in dit onderzoek uitgegaan van wat marktpartijen hebben aangegeven als expresdiensten te zien.

Consultatievraag 1: ACM vraagt om een algemene zienswijze op de marktscan pakketten.

3.3 Methodologie

Voor het onderzoek naar pakketvervoer heeft ACM verschillende bronnen gebruikt. ACM heeft de markt geconsulteerd en literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarnaast heeft ACM gesprekken gevoerd. Ook is er een korte vragenlijst gestuurd aan de grootste pakketvervoerders. Deze methoden worden hieronder kort toegelicht.

3.3.1 Consultatie

Het onderzoek is begonnen met een openbare consultatie. Door middel van een bericht op 8 oktober 2015 op de website van ACM is iedereen met informatie en kennis over de markt voor pakketdiensten en pakketvervoersdiensten uitgenodigd om deze met ACM te delen. Acht partijen hebben op deze uitnodiging gereageerd waarvan twee partijen de informatie schriftelijk hebben gedeeld en zes partijen hebben verzocht om een gesprek met ACM.

ACM heeft verder bij buitenlandse toezichthouders geïnformeerd of zij studies hebben verricht die relevant zijn voor dit onderzoek. Hierop hebben veertien toezichthouders gereageerd, die gezamenlijk dertien documenten hebben aangeleverd.

3.3.2 Literatuuronderzoek

ACM heeft een literatuuronderzoek uitgevoerd. Ook heeft ACM naar specifieke informatie gezocht over tarieven, diensten en de belangrijkste aanbieders van pakketvervoer. Hierbij heeft zij gebruik gemaakt van open informatiebronnen.

3.3.3 Gesprekken

ACM heeft naast de gesprekken die volgden uit de openbare consultatie, negen partijen benaderd voor een gesprek. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de partijen waarmee is gesproken weer.

Pakketvervoerders	PostNL DHL Parcel DPD GLS
Expresvervoerder	UPS
Postvervoerder	Sandd
Afnemers	Een grote webwinkel Een landelijke winkelketen met webwinkel Een kleine webwinkel Een vereniging van verzenders
Wederverkopers/nichepartijen	Een nichepartij Een labelprovider
Vakbond	FNV Transport en Logistiek
Ministeries	Ministerie van Economische Zaken Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Tabel 1: Gesproken partijen voor deze marktscan

Doordat deze partijen verschillende invalshoeken, belangen en expertises kennen, hebben zij ACM van diepgaande informatie en inzichten voorzien met betrekking tot de verschillende aspecten van de concurrentie op de markt.

3.3.4 Kwantitatieve vragenlijsten

ACM heeft vragenlijsten uitgezet bij zes pakket- en expresvervoerders. Deze vragenlijsten zien met name op kwantitatieve informatie over volumes, omzetten, marges en grootste klanten.

3.4 Analysekader

Als analysekader is het structuur-gedrag-resultaat-paradigma (hierna: SGR-paradigma) gehanteerd. Dit model legt verbanden tussen verschillende aspecten van de markt die gezamenlijk inzicht geven in de mate van concurrentie op een markt. Deze aspecten zijn de marktstructuur, het gedrag van ondernemingen binnen die marktstructuur en de resultaten die worden bereikt. Het voordeel van dit analysekader als methode om concurrentie te meten, is dat er minder kwantitatieve data nodig is dan bij de meer geavanceerde methoden. Een nadeel is dat de concurrentie niet op een directe manier wordt gemeten, maar aan de hand van een aantal aspecten.

Voor dit onderzoek wordt eerst een beschrijving van de markt (hoofdstuk 4) en marktpartijen (hoofdstuk 5) gegeven alvorens nader in te gaan op andere structuurkenmerken (hoofdstuk 6). Vervolgens worden de gedragingen van partijen beschreven (hoofdstuk 7). De resultaten van de marktscan worden beschreven in termen van tariefstellingen (hoofdstuk 8) en dienstverlening (hoofdstuk 9). Naast het analysekader van het SGR-paradigma heeft ACM ook de invloed van het

Digital Single Market initiatief van de EC op het grensoverschrijdend pakketvervoer bestudeerd. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 10.

4 Beschrijving van de markt

De markt kan op verschillende manieren worden ingedeeld. De belangrijkste manieren om de markt in te delen worden hieronder beschreven.

Brieven vs. pakketten

Op de postmarkt kan allereerst een onderscheid tussen het vervoer van brievenpost en pakketpost worden gemaakt. Een postpakket is in het Postbesluit 2009 gedefinieerd als een geadresseerd verpakt poststuk dat zaken, niet zijnde brieven, bevat.[13] Bovendien zijn er nadere regels met betrekking tot gewichtseisen gesteld.[14]

Onderscheid brievenbuspakjes

Een aantal pakketvervoerders onderscheidt de pakketten waarvoor bij de ontvanger aangebeld moet worden van kleine pakketjes die door de brievenbus passen. Deze pakjes worden ook wel brievenbuspakjes of buspakjes genoemd. Van de 190 miljoen pakketten die binnen Nederland in 2014 werden bezorgd, betroffen het ongeveer 70 miljoen brievenbuspakjes.[15] Door de Universal Postal Union wordt voor grensoverschrijdend vervoer het onderscheid tussen deze pakketten gemaakt met de termen *parcels* (voor pakketten die niet door de brievenbus passen) en *small packets* (voor pakketten die wel door de brievenbus passen). Deze *small packets* worden door de Universal Postal Union gekwalificeerd als brievenpost.[16]

Onderscheid pakket-, expres- en koeriersdiensten

Naast pakketdiensten zijn er expresdiensten en koeriersdiensten. Dit zijn aanvullende (premium) vervoerdiensten ten opzichte van standaard pakketdiensten tegen een hogere prijs. In de definitie van de Postwet 2009 zijn voor expresdiensten, in tegenstelling tot de postvervoerdiensten, afzonderlijke overeenkomsten gesloten tussen de afzender en het vervoerbedrijf over het tijdvak of tijdstip van bestellen, de leveringszekerheid en de aansprakelijkheid.[17] De meeste vervoerders geven aan dat ze het onderscheid tussen expresdiensten en standaard pakketdiensten duidelijk zien in het type zendingen en de netwerken die nodig zijn om expreszendingen te verwerken. Expreszendingen zijn meer gebonden aan aflevering op specifieke tijden en meer internationaal gericht. De tarieven voor expreszendingen liggen ook een stuk hoger. De vervoernetwerken die nodig zijn om expresdiensten te leveren zien er ook anders uit dan standaard netwerken voor het vervoer van pakketten. Expresnetwerken zijn geïntegreerde lucht- en grondnetwerken die wereldwijd of Europees georiënteerd zijn. Voorbeelden hiervan zijn de netwerken van zogenaamde integrators als UPS, TNT Express, DHL Express en FedEx.[18] Vervoernetwerken voor standaard pakketdiensten bestaan

[13] Postbesluit 2009, artikel 1, lid e.
[14] Postbesluit 2009, artikel 2.
[15] VVP Marktverkenning 2015.
[16] Universal Postal Union, Letter Post Manual, 2013; Section D, Article 13, Item 2.2.
[17] Postwet 2009, artikel 2, tweede lid, onder a.
[18] Design and development of initiatives to support the growth of e-commerce via better functioning parcel delivery systems in Europe, WIK-Consult 2014, pagina 32.

(bijna) alleen uit wegvervoer en zijn voornamelijk nationaal georiënteerd. Voorbeelden van pakketvervoerders met nationale netwerken zijn PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS.

Bij een koeriersdienst wordt het pakketvervoer van deur tot deur geleverd zonder gebruik te maken van overslagpunten waardoor er een gespecialiseerdere dienstverlening kan worden aangeboden. De term koeriersdienst wordt soms ook voor andere diensten gebruikt.[19] Op grond van de Postwet 2009 vallen expres- en koeriersdiensten buiten het wettelijk gedefinieerde postvervoer.[20] Expres- en koeriersdiensten worden daarom niet meegenomen in deze marktscan. Daarbij is in deze marktscan uitgegaan van wat partijen vanuit de praktijk hebben aangegeven als expresdiensten te zien. Voor het doel van deze marktscan is dat voldoende. Voor specifieke pakketvervoersdiensten is op dit moment niet altijd duidelijk of deze als postvoervoer of expresdienst gekwalificeerd dienen te worden.

ACM gaat als vervolgactie op deze marktscan daarom nader onderzoeken welke pakketdiensten vallen onder de definitie van postvervoer en welke vallen onder de definitie van expresdiensten. ACM acht dit relevant omdat de verplichtingen in de Postwet 2009 van toepassing zijn op postvervoer en daarmee ook van toepassing zijn op een deel van het pakketvervoer.

Onderscheid B2B, B2C en C2X

Een ander onderscheid is het type afzenders en ontvangers. Op deze manier kan onderscheid worden gemaakt tussen het B2B, B2C en C2X-segment.[21] Verschillende pakketvervoerders geven aan dat voor ieder van deze segmenten een iets andere infrastructuur nodig is. Dit onderscheid wordt wel kleiner. In het B2B-segment worden pakketten alleen overdag bezorgd. De kans dat een pakket in één keer bezorgd kan worden is hoog, omdat bedrijven over het algemeen open zijn tijdens kantoortijden. Voor het B2C-segment is een uitgebreider bezorgnetwerk met servicepunten vereist en worden er steeds meer verschillende bezorgopties aangeboden om de ontvangst van een pakket te vergemakkelijken en om het aantal bezorgpogingen te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn bezorging in de avond, in het weekend, via pakketautomaten of via ophaalpunten. Voor het C2X-segment is een fijnmazig netwerk van servicepunten nodig voor de collectie van pakketten. Deze collectiepunten worden echter ook belangrijker voor het B2C-segment, omdat klanten hier hun niet aan huis bezorgde pakketten kunnen ophalen en ook pakketten naar webwinkels kunnen retourneren.

Onderscheid nationaal en grensoverschrijdend

Daarnaast is er een onderscheid tussen nationale en grensoverschrijdende verzendingen. Grensoverschrijdende pakketten kunnen zowel verzendingen naar het buitenland als verzendingen vanuit het buitenland zijn. Voor grensoverschrijdende verzendingen heeft een bedrijf met een nationaal bezorgnetwerk een aansluiting nodig op een pakketvervoersnetwerk in het land van

[19] SOMO, “Status: Bezorgd; Arbeidsomstandigheden in de Nederlandse pakketdienstensector”, 2012.
[20] Postwet 2009, artikel 2, tweede lid, onder a.
[21] Deze afkortingen staan voor: Business to Business (B2B), Business to Consumer (B2C), Consumer to Business/Consumer (C2X).

bestemming. Zo heeft PostNL een fijnmazig nationaal netwerk en worden zendingen naar het buitenland voornamelijk bezorgd door partners in het land van bestemming.[22] Daarnaast zijn er ook bedrijven die beschikken over een wereldwijd luchttransportnetwerk en een bezorgnetwerk op de grond binnen en buiten Europa.[23] Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde expresvervoerders die voor grensoverschrijdende verzendingen gemakkelijker kunnen concurreren met de standaard pakketdiensten.

De verschillende indelingen van de markt zijn gebaseerd op verschillende karakteristieken van dienstverlening. Zoals hierboven weergegeven focust deze marktscan op pakketvervoer en worden expres- en koeriersdiensten niet meegenomen. Qua segmenten wordt in deze marktscan het onderscheid tussen binnenlands en grensoverschrijdend pakketvervoer en tussen het B2B, B2C en C2X-segment gehanteerd.

[22] PostNL jaarverslag 2014, pagina 11.
[23] Status: Bezorgd; Arbeidsomstandigheden in de Nederlandse pakketdienstensector, SOMO 2012.

5 Marktpartijen

Er zijn in Nederland verschillende partijen op de markt met een landelijk dekkend netwerk voor pakketbezorging. Dit zijn PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS. Daarnaast zijn er verschillende exprespartijen actief met een internationaal georiënteerd netwerk die binnenlandse en grensoverschrijdende expresdiensten leveren.[24,25] Ook zijn er kleinere pakketvervoerders actief en zijn er partijen die kleinschalige, innovatieve initiatieven ontplooien.

5.1 PostNL

PostNL is de rechtsopvolger van een onderdeel van het voormalige Staatsbedrijf der PTT en marktleider in de postsector. Ook op de pakkettenmarkt heeft PostNL het grootste marktaandeel. De minister van Economische Zaken heeft PostNL aangewezen als verlener van de universele postdienst (hierna: UPD). Als gevolg van de UPD-verplichtingen moet PostNL een fijnmazig, landelijk dekkend netwerk in stand houden. PostNL moet minimaal vijf dagen in de week in heel Nederland brieven en pakketten collecteren en bezorgen.[26] Bovendien moet PostNL een netwerk van servicepunten in stand houden dat voldoet aan de wettelijke spreidingseisen.[27]

De enkelstukstarieven voor diensten die onder de UPD vallen zijn gereguleerd. Deze regulering houdt niet in dat ieder individueel tarief kostengeoriënteerd moet zijn, maar dat de gewogen gemiddelde tarieven voor enkelstuks brieven en pakketten binnen de tariefruimte moeten blijven. Deze tariefruimte is gebaseerd op de kosten van de UPD, een redelijk rendement van 11,11% van de kosten en correcties voor inflatie, volumedalingen en een eventueel overrendement. ACM berekent jaarlijks de tariefruimte waarbinnen PostNL zijn tarieven kan aanpassen.

Met hetzelfde pakkettennetwerk als waarmee PostNL de UPD-verlening verricht, verricht hij ook het pakketvervoer voor zijn zakelijke klanten. Hierdoor kan de capaciteit van het netwerk efficiënter benut worden omdat er meer volume verwerkt wordt. Grotere volumes geven in de pakkettensector namelijk schaalvoordelen. In tegenstelling tot de UPD-tarieven zijn de tarieven daarbuiten van PostNL niet gereguleerd. PostNL is vrij in het vaststellen van tarieven aan zijn zakelijke klanten en om hierover individuele afspraken te maken.

PostNL heeft, mede als gevolg van de UPD-verplichting, het meest fijnmazige netwerk voor pakketvervoer. Binnen Nederland beschikt PostNL over achttien sorteercentra voor pakketten.[28] Ook heeft PostNL vele servicepunten in winkels en supermarkten door het hele land. PostNL is bijvoorbeeld een samenwerking aangegaan met driehonderd vestigingen van Gamma en Karwei.

Naast de netwerken voor brieven en pakketten beschikt PostNL binnen Nederland over een netwerk

[24] Ministerie van SZW, “Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging, ambtelijke verkenning”, 2015.
[25] Design and development of initiatives to support the growth of e-commerce via better functioning parcel delivery systems in Europe, WIK-Consult 2014, pagina 32.
[26] Artikel 16, vijfde lid, Postwet 2009.
[27] Artikel 4b, Postbesluit 2009.
[28] http://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/onze-organisatie/pakketten/

voor de verspreiding van ongeadresseerde post. Ook exploiteert hij als enig postvervoerbedrijf in Nederland een postbussennetwerk, geeft hij antwoordnummers uit en beheert hij het postcodesysteem dat ook door andere post- en pakketvervoerbedrijven wordt gehanteerd. PostNL heeft hiernaast nog een breder portfolio aan diensten.

Bij PostNL werken er in totaal meer dan 49.000 mensen[29], waarvan 3.291 bij de pakkettendienst van PostNL.[30] In 2015 bedroeg de omzet van PostNL bijna € 3,5 miljard.[31] Buiten Nederland is PostNL ook actief in andere Europese landen. Zo is het pakkettenbedrijf van PostNL actief in België.[32] Daarnaast is het bedrijf ook op de Duitse en Italiaanse markt actief.[33] De activiteiten in het Verenigd Koninkrijk die onder de naam Whistl werden uitgevoerd zijn recent afgestoten.[34]

5.2 DHL Parcel

DHL is een onderdeel van Deutsche Post DHL Group. De tak van het bedrijf die actief is in Nederland, DHL Parcel Benelux, is ontstaan uit een fusie van Van Gend en Loos, Danzas en DHL Worldwide Express. Dit bedrijf is actief in zowel het pakket- als het expresvervoer. Tegenwoordig is de pakkettentak van DHL, DHL Parcel, na PostNL de grootste pakketvervoerder op de Nederlandse markt. DHL biedt pakketdiensten aan voor consumenten en bedrijven.

Bij DHL werken 315.000 medewerkers in meer dan 220 landen.[35] In Nederland beschikt het distributienetwerk van DHL Parcel over 10 sorteercentra[36], ongeveer 1.350 servicepunten bij winkeliers en sinds kort een eigen DHL winkel in Amsterdam[37] waar consumenten pakketten ter verzending kunnen aanbieden en online bestelde pakketten kunnen ophalen en retourneren. DHL Parcel hoopt het aantal servicepunten in de komende jaren te kunnen verdubbelen.[38]

5.3 DPD

De grootste aandeelhouder van DPD is Geopost, een dochteronderneming van het Franse La Poste. DPD is actief in zowel het pakket- als expresvervoer en biedt zijn diensten aan consumenten en bedrijven aan. Internationaal beschikt DPD over ruim 500 depots in 40 landen. In Nederland bestaat het distributienetwerk van DPD uit 9 depots.[39] In Nederland werkt DPD voor de distributie met ongeveer 100 partners en 600 chauffeurs.[40] Op deze Nederlandse depots werken circa 1.000

[29] PostNL jaarverslag 2015, pagina 3.
[30] PostNL jaarverslag 2015, pagina 92.
[31] PostNL jaarverslag 2015, pagina 34.
[32] PostNL jaarverslag 2015, pagina 12.
[33] http://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/wij-zijn-postnl/internationaal/
[34] http://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2015/oktober/postnl-en-management-whistl-ronden-transactie-voor-management-buy-out-af.html
[35] VVP Marktverkenning 2015.
[36] http://www.logistiek.nl/warehousing/nieuws/2015/7/dhl-express-slaat-eerste-paal-voor-service-center-101135254
[37] http://www.dhl.nl/nl/pers/pers_berichten/berichten_2016/local/dhl_opent_winkel_in_centrum_amsterdam.html
[38] VVP Marktverkenning 2015.
[39] VVP Marktverkenning 2015.
[40] SOMO, “Status: Bezorgd; Arbeidsomstandigheden in de Nederlandse pakketdienstensector”, 2012.

medewerkers. Daarnaast beschikt DPD over circa 750 servicepunten waar kleine verzenders hun pakketten kunnen aanbieden.[41]

5.4 GLS

GLS is een divisie binnen de Britse Royal Mail Group. De Nederlandse tak is ontstaan uit de Nederlandse Pakket Dienst (NPD). Het bedrijf is actief in zowel het pakket- als expresvervoer. GLS beschikt over één van de grootste distributienetwerken over de grond in Europa.[42] In Nederland beschikt GLS over 15 depots en een centrale *hub* in Utrecht. Daarnaast heeft GLS meer dan 600 servicepunten waar zowel consumenten als bedrijven terecht kunnen.[43] GLS is wereldwijd actief in 35 landen en gespecialiseerd in logistiek en expresdiensten voor ongeveer 220.000 klanten. [44]

5.5 Expespartijen

Er zijn in Nederland vier grote expresvervoerders actief met een Europees of wereldwijd netwerk. Dit zijn exprestakken van DHL, UPS, TNT en FedEx. De pakketvervoerders hebben in gesprekken met ACM aangegeven dat zij deze expresvervoerders niet als concurrenten zien vanwege de andere focus die ze hebben. De expresvervoerders onderscheiden zich doordat ze beschikken over een internationaal netwerk waarin vervoer over de grond en door de lucht wordt gecombineerd. Bovendien is dit netwerk ingericht op snelle, tijdkritische bezorging van over het algemeen zendingen met een hogere waarde. Daarnaast hebben ze *supply chain*-, vracht-, en logistieke divisies. Hoewel deze multinationals wereldwijd zeer groot zijn, is hun marktaandeel op de Nederlandse pakkettenmarkt relatief klein.

Momenteel is FedEx voornemens TNT over te nemen. Deze fusie is inmiddels goedgekeurd door de EC. Wanneer de fusie volledig afgerond is zal een bedrijf ontstaan dat qua omvang de tweede expresvervoerder ter wereld wordt.[45] De grootste expresvervoerder is DHL Express. UPS is bijna net zo groot als TNT en FedEx samen.

5.6 Andere partijen

Een speler die vooral bekend is van de brievenmarkt is Sandd.[46] Sandd heeft een landelijk dekkend brievennetwerk waarmee hij twee dagen per week brieven bezorgt. Met dit netwerk kunnen ook brievenbuspakjes worden bezorgd waarmee Sandd ook dienstverlening aanbiedt die de andere pakketvervoerders ook aanbieden.

Er zijn ook regionale bedrijven actief op de pakkettenmarkt. Omdat deze partijen slechts over lokale netwerken beschikken, gebruiken deze partijen de landelijke netwerken van de grote

[41] https://www.dpd.com/nl/home/over_dpd/de_onderneming/dpd_in_nederland
[42] http://www.royalmailgroup.com/our-businesses/ukpil-overview
[43] https://gls-group.eu/NL/nl/gls-netherlands/pakketvervoer-nederland
[44] VVP Marktverkenning 2015.
[45] http://www.tnt.com/corporate/en/data/press/2016/01/european-commission-unconditionally-approves-fedex-intended-acquisition-of-tnt-express.html
[46] Sandd (Sort and Deliver) is actief in de zakelijke (business to business) postbezorging. Het postbedrijf richt zich voornamelijk op de bezorging van geadresseerd drukwerk zoals magazines, direct mail en bankafschriften. Sandd richt zich (nog) niet op de consumentenmarkt en heeft geen vestigingen in retaillocaties.

pakketvervoerders voor de distributie en bezorging van pakketten naar geadresseerden die buiten hun eigen dekkingsgebied vallen. Enkele voorbeelden van regionale partijen zijn Cycloon, depostBode en Caparis.

5.7 Andere verzendoplossingen

Een voorbeeld van een andere verzendoplossing voor pakketten is Kiala, dat sinds 2012 onderdeel is van UPS. Bij Kiala kunnen pakketten op een servicepunt worden afgeleverd. Vervolgens wordt het pakket naar het dichtstbijzijnde pakketpunt van de geadresseerde gebracht zodat de geadresseerde zijn pakket daar kan ophalen. Er vindt in de standaard dienstverlening geen thuisbezorging plaats. Dit is tegen een meerprijs wel mogelijk. Inmiddels heeft Kiala in Nederland meer dan 800 afhaalpunten.[47]

De Buren is eind 2011 begonnen met het uitrollen van onbemande afhaallocaties. De Buren werkt volledig onafhankelijk en richt zich op verschillende toepassingsmogelijkheden. Naast het ophalen en retourneren van online aankopen en het kunnen verzenden van pakketjes, zijn de kluisjes ook te gebruiken voor bijvoorbeeld *click & collect* activiteiten. *Click & collect* houdt in dat een consument een product bij de winkelier bestelt en dit product zelf afhaalt. De Buren heeft inmiddels ongeveer 50 kluizenlocaties ingericht in Nederland.[48]

5.8 Nichespelers

Naast de grote pakketvervoerders bevinden zich op de markt ook een aantal nichespelers. Deze bedrijven focussen zich over het algemeen op één gespecialiseerde service waarmee zij zich onderscheiden van de grote vervoerders. Niet al deze diensten vallen (geheel) onder de wettelijke definitie van pakketvervoer.

Een voorbeeld van een gespecialiseerde service is de bezorgservice van Albert Heijn.[49] Via AH.nl kunnen klanten hun boodschappen bestellen. Albert Heijn verzamelt de boodschappen voor de klant en levert deze zending de volgende dag af tot in de koelkast bij de klant thuis.[50] Deze service wordt niet aangeboden door de grote partijen als DHL Parcel, GLS of DPD. PostNL is recent begonnen met de bezorging van boodschappen in samenwerking met supermarktketen Hoogvliet.[51] Ubermart levert ook boodschappen thuis af, de levering vindt plaats binnen 2 uur na de bestelling.

Een nieuwe ontwikkeling is *same day delivery*. Partijen als Fadello[52], de Fietskoerier[53], Pluplus[54] en HalloBezorger[55] bieden bezorging van de bestelde pakketten aan op dezelfde dag en soms zelfs binnen een uur of een half uur. PostNL biedt sinds kort ook *same day delivery* aan. Een ander

[47] https://www.kiala.nl/over-kiala-nl/wie-zijn-we/kernfeiten-en-cijfers
[48] http://www.deburen.nl
[49] Opgemerkt dient te worden dat Albert Heijn zelf geen pakketvervoerder is.
[50] http://www.ah.nl/over-ah/online-bestellen
[51] http://twinklemagazine.nl/nieuws/2015/10/hoogvliet-en-postnl-in-thuisbezorging-boodschappen/index.xml
[52] https://www.fadello.nl
[53] http://www.defietskoerierutrecht.nl
[54] http://www.pluplus.com
[55] https://hallobezorger.nl

initiatief is Pick This Up dat automobilisten die dagelijks een vaste route rijden (bijvoorbeeld woon-werkverkeer) laat bijverdienen door pakketten mee te nemen op hun route.[56] Red Je Pakketje is een initiatief waarbij een pakket wordt bezorgd bij dit bedrijf en het vervolgens aan de klant wordt aangeboden op het moment dat het de klant het best uitkomt.[57]

Een andere niche doet zich voor bij grensoverschrijdend pakketvervoer. Een voorbeeld is B2C Europe die zijn IT-systemen en logistiek gebruikt om internationale post- en pakketdiensten te stroomlijnen. Wanneer een klant een aantal pakketten wil verzenden naar bepaalde internationale bestemmingen, bepaalt B2C Europe de routering door de pakketten te sorteren en bij andere (buitenlandse) pakketvervoerders aan te bieden. Op deze manier kan B2C Europe een scherpe prijs, hoge kwaliteit en gemak aan zijn klanten bieden.

Naast pakketvervoerders zijn er ook bedrijven die diensten aanbieden waardoor het verzenden van een pakket wordt vergemakkelijkt. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld *label providers*. Deze bedrijven hebben overeenkomsten met één of meer pakketvervoerders en wederverkopen het pakketvervoer samen met IT-oplossingen die het voor kleine webwinkels gemakkelijker maken om pakketten te versturen. Ook kunnen zij gunstige tarieven en eventueel keuze tussen verschillende pakketvervoerders bieden. Voorbeelden van dit soort partijen zijn Sendcloud[58] en PostNL dochter MyParcel[59].

[56] http://pickthisup.nl
[57] http://www.redjepakketje.com
[58] https://www.sendcloud.nl/
[59] https://www.myparcel.nl/

Autoriteit
Consument & Markt



Figuur 1: Overzicht marktpartijen

6 Marktstructuur

De markt voor pakketvervoer wordt gekenmerkt door een beperkt aantal grote partijen die deels op dezelfde marktsegmenten met elkaar concurreren. Uit de gesprekken blijkt dat sommige pakketvervoerders andere partijen niet als concurrent zien omdat deze zich voornamelijk op andere segmenten focussen. Zo zien de meeste pakketvervoerders de grote expresvervoerders niet als concurrent op de binnenlandse pakkettenmarkt. Daarnaast bevindt zich op de markt een verscheidenheid aan kleinschalige en grootschalige initiatieven. Om de structuur van de markt te beschrijven gaat dit hoofdstuk in op het volume, de marktaandelen, de aanwezigheid van toetredingsdrempels, de dekking van netwerken en de verhouding met de UPD.

6.1 Volume van de markt

Het vervoer van pakketten groeit sterk. Deze groei wordt voornamelijk gedreven door de groei van e-commerce. Zo heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek becijferd dat de omzet uit onlineverkopen in het vierde kwartaal van 2015 met bijna 23 procent toegenomen is ten opzichte van een jaar eerder.[60]

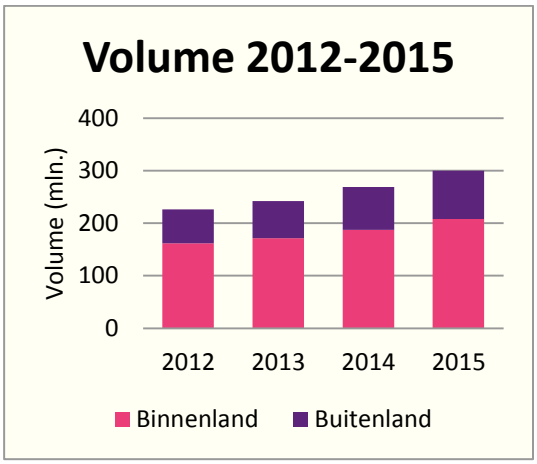
Het gevolg van de groei van online aankopen is dat de volumes van pakketvervoerders ook stijgen. In 2012 werden in totaal ongeveer 225 miljoen pakketten vervoerd. In 2015 betrof dit aantal bijna 300 miljoen. Het binnenlands pakketvervoer betrof in 2012 ongeveer 160 miljoen pakketten en in 2015 208 miljoen.[61] De groei van het pakketvervoer is ook zichtbaar in de recente berichtgeving van PostNL. Rond de feestdagen van eind 2015 brak PostNL zijn eigen records met 1,3 miljoen bezorgde pakketten op 1 december en 1,4 miljoen bezorgde pakketten op 22 december. Dit waren stijgingen van 25% en 30% ten opzichte van dezelfde dagen in 2014.[62]

Twee pakketvervoerders geven in gesprek met ACM aan dat het pakketvervoer het hardst groeit binnen het B2C-segment terwijl het B2B-segment licht krimpt. Een aantal pakketvervoerders geeft aan dat de dienstverlening in deze segmenten steeds meer op elkaar gaat lijken. Voor een belangrijk deel wordt in beide segmenten gebruik gemaakt van dezelfde infrastructuur. Het verschil is dat binnen het B2C-segment behoefte is aan meer bezorgopties zoals bezorging in de avond, weekenden of via pakketautomaten. Ook is er een fijnmaziger bezorgnetwerk met servicepunten nodig dan binnen het B2B-segment. Pakketvervoerders die traditioneel een sterke positie hebben in het B2B-segment, proberen hun aandeel in het B2C-segment te vergroten.

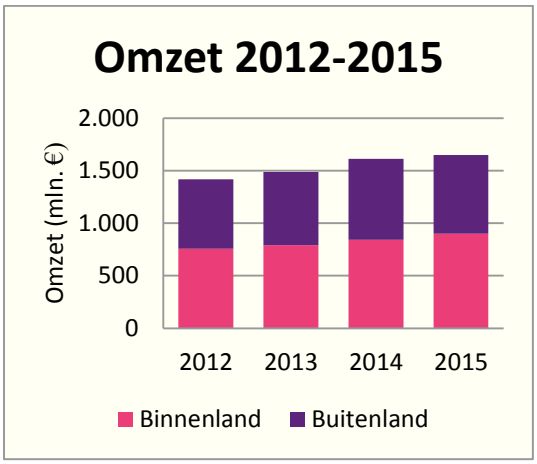
Het volume binnenlands pakketvervoer is in 2015 met 11,3% toegenomen ten opzichte van 2014. Het volume van grensoverschrijdend pakketvervoer is in deze periode nog sterker gegroeid, namelijk met 12,7%. ACM heeft bij dat laatste percentage geen onderscheid gemaakt tussen inkomend en

[60] CBS Kwartaalmonitor Detailhandel Vierde kwartaal 2015.
[61] Gegevens opgevraagd bij pakketvervoerders door ACM.
[62] http://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2015/december/vandaag-record-aantal-van-1.3-miljoen-pakketten.html en http://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2015/december/postnl-kerstrecord-van-ruim-1-4-miljoen-pakketten-op-een-dag.html

uitgaand grensoverschrijdend pakketvervoer, omdat niet alle partijen dit onderscheid maken. De volume en omzetontwikkeling is weergegeven in de figuren 2 en 3.



Figuur 2: Volume pakketvervoerders 2012 – 2015



Figuur 3: Omzet pakketvervoerders 2012 – 2015

Tussenbevinding

Door de groei van e-commerce groeit het pakketvervoer sterk tot bijna 300 miljoen pakketten in 2015. Deze groei is met name zichtbaar in het B2C-segment. In 2015 is het volume van het binnenlandse pakketvervoer met 11,3% toegenomen ten opzichte van 2014. Het volume grensoverschrijdend pakketvervoer is in deze periode met 12,7% toegenomen.

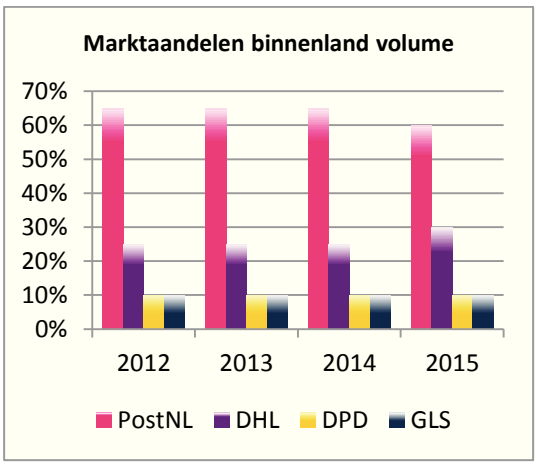
6.2 Marktaandelen

ACM heeft bij de belangrijkste pakketvervoerders gegevens over volumes en omzetten opgevraagd op basis van de in deze marktscan gehanteerde definities. Op basis daarvan heeft ACM onderstaande marktaandelen bepaald.

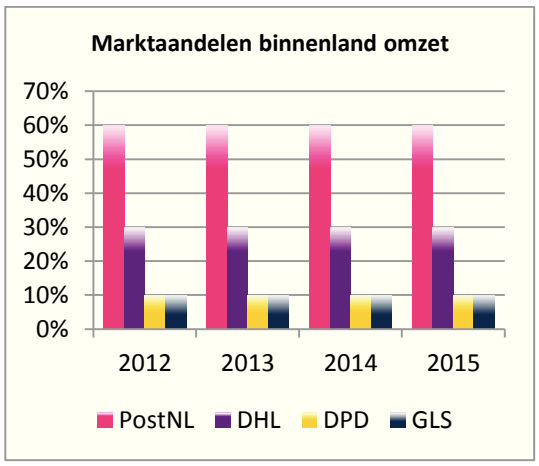
Marktaandelen binnenlands pakketvervoer

Uit de door ACM bij de grootste pakketvervoerders[63] opgevraagde cijfers blijkt dat PostNL in 2015 op de binnenlandse markt een marktaandeel had van 55-60% op basis van volume en 55-60% op basis van omzet. DHL Parcel volgt met marktaandelen van 25-30% respectievelijk 25-30%. De marktaandelen zijn ook weergeven in onderstaande figuren.

[63] Voor de binnenlandse markt zijn dit PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS. Zij maken samen veruit het grootste deel van de markt uit.



Figuur 4: Marktaandelen binnenland (volume)



Figuur 5: Marktaandelen binnenland (omzet)

De ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende pakketvervoerders is over de periode van 2012 tot en met 2015 stabiel gebleven. Bij geen van de partijen is er over deze periode een stijging of daling van meer dan 5% van het marktaandeel zichtbaar geweest.

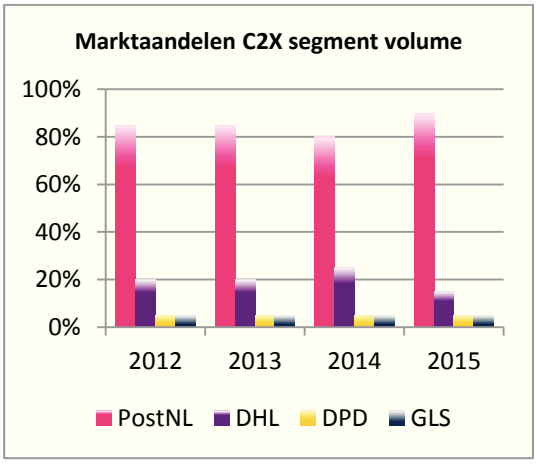
Als maatstaf voor de concentratiegraad is de Herfindahl-Hirschman Index (hierna: HHI) gebruikt.[64] Dit is een gebruikelijke maatstaf voor de beoordeling van concentraties. Als een HHI boven de 2.000 ligt wordt een markt over het algemeen als geconcentreerd gezien.[65] Op basis van de marktaandelen in de binnenlandse pakkettenmarkt in 2015 blijkt de HHI 4.153 te zijn wat duidt op een geconcentreerde markt.

Marktaandelen binnen segmenten

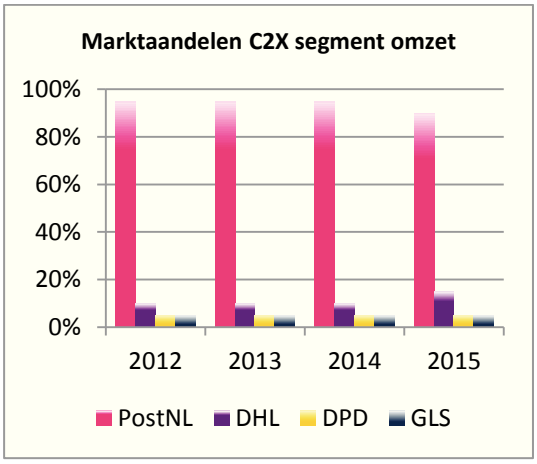
Binnen het B2C en B2B-segment van de markt zijn de marktaandelen niet berekend omdat niet alle pakketvervoerders deze gegevens tot op dat detailniveau konden aanleveren. Uit de gesprekken met pakketvervoerders blijkt dat er tussen de segmenten wel een groot verschil zit in de verhoudingen tussen partijen. Op het B2B-segment is de markt redelijk evenwichtig verdeeld tussen de vier pakketvervoerders. Op het B2C-segment daarentegen heeft PostNL de sterkste positie gevolgd door DHL Parcel. De marktaandelen van GLS en DPD zijn op dit segment kleiner.

Het C2X-segment van de markt is bijna geheel in handen van PostNL en DHL Parcel. De omvang van dit segment was in 2015 ongeveer 6,4 miljoen in volume en € 46,4 miljoen in omzet. PostNL heeft hier een marktaandeel van 85-90% op basis van volume. Dit is ook weergegeven in onderstaande figuren.

[64] De HHI wordt berekend door de gekwadrateerde marktaandelen (in percentage) van alle spelers in de markt bij elkaar op te tellen en ligt tussen 0 (volledige concurrentie) en 10.000 (monopolie). Als in een relevante markt de HHI groter is dan 2.000 wordt deze markt over het algemeen als geconcentreerd gezien.
[65] Europese Commissie, Publicatieblad Nr. C 031 van 05/02/2004 blz. 0005 - 0018, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale concentraties op grond van de Verordening van de Raad inzake controle op concentraties van ondernemingen, punten 19 en 20.



Figuur 6: Marktaandelen C2X-segment (volume)

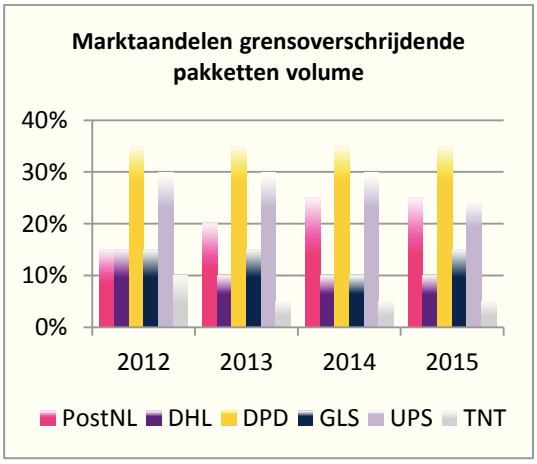


Figuur 7: Marktaandelen C2X-segment (omzet)

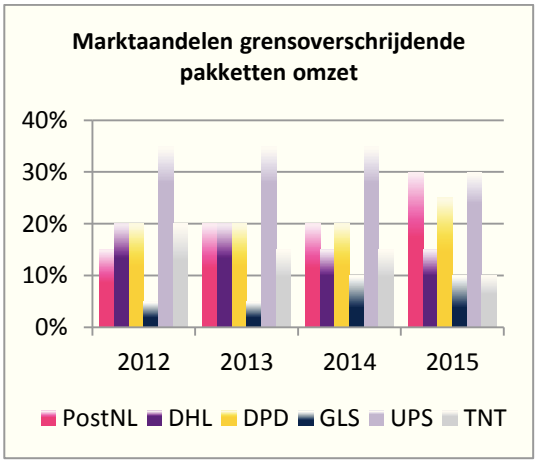
Marktaandelen grensoverschrijdend pakketvervoer

Op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer liggen de verhoudingen anders vergeleken met de markt voor binnenlands pakketvervoer. Voor de berekening van marktaandelen op deze markt zijn ook volumes en omzetten van de expresspartijen UPS en TNT Express meegenomen voor zover dit pakketdiensten betreft.

Op basis van de volumes in het jaar 2015 zijn DPD en PostNL de twee grootste partijen op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer. UPS is de derde partij. Op basis van omzet zijn PostNL en UPS in het jaar 2015 de twee grootste partijen op deze markt.[66] In tegenstelling tot de markt voor binnenlands pakketvervoer, zijn er op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer over de jaren 2012 tot en met 2015 verschuivingen in marktaandelen zichtbaar. Zo is het marktaandeel van PostNL behoorlijk gestegen terwijl dat van UPS en TNT Express is gedaald. Dit is ook weergegeven in onderstaande figuren.



Figuur 8: Marktaandelen buitenland (volume)



Figuur 9: Marktaandelen buitenland (omzet)

[66] Voor het grensoverschrijdend pakketvervoer zijn de cijfers van PostNL, DHL Parcel, DPD, GLS, UPS en TNT meegenomen. Zij maken samen veruit het grootste deel van de markt uit.

Wat betreft de concentratiegraad ligt de HHI van de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer op basis van de marktaandelen in 2015 op 2.116. Deze waarde van net boven de 2.000 duidt op een geconcentreerde markt, maar deze is een stuk minder geconcentreerd dan de markt voor binnenlands pakketvervoer.

De hoge concentratie van de pakkettenmarkt is op zichzelf geen probleem. Dit mag echter geen negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie tussen partijen. Een toenemende concentratie kan een indicatie zijn van verminderde concurrentie op de markt. Daarom vind ACM het belangrijk om de verhoudingen tussen marktpartijen de komende jaren te volgen. ACM zal de ontwikkeling van volumes, omzetten en marktaandelen op de pakkettenmarkt blijven monitoren en vanaf volgend jaar toevoegen aan de jaarlijkse monitor van de concurrentieontwikkelingen in de postmarkt.

Tussenbevinding
PostNL heeft het grootste marktaandeel in de markt voor binnenlands pakketvervoer, gevolgd door DHL Parcel. De marktaandelen van de pakketvervoerders zijn over de periode van 2012 tot en met 2015 stabiel gebleven. Met een HHI van 4.153 is de markt geconcentreerd. Het C2X-segment is bijna geheel in handen van PostNL. PostNL en DHL Parcel hebben de sterkste positie op het B2C-segment. Het B2B-segment lijkt meer verdeeld tussen de vier pakketvervoerders. Voor grensoverschrijdend pakketvervoer liggen de verhoudingen tussen partijen anders. Deze markt kent meer spelers en is minder geconcentreerd dan die van het binnenlands pakketvervoer.

6.3 Toetredingsdrempels

Er heeft sinds het onderzoek van OPTA uit 2011 geen toetreding van nieuwe spelers met een landelijk dekkend netwerk tot de markt plaatsgevonden. Wel zijn er nieuwe kleinschalige, innovatieve initiatieven op het gebied van pakketvervoer. De grote partijen die nu actief zijn op de markt, maken behalve PostNL allemaal onderdeel uit van een buitenlandse postvervoerder.

Bijna alle partijen geven aan dat er grote toetredingsdrempels zijn om op landelijke schaal actief te worden. Er zijn grote investeringen in sorteerfaciliteiten, een wagenpark en servicepunten nodig om een landelijk dekkend netwerk uit te rollen. Bovendien is er een behoorlijk volume nodig om het netwerk efficiënt te laten werken. Dit geldt niet voor koeriersdiensten. Daarvoor is kleinschalig georganiseerde toetreding tot de markt relatief eenvoudig. Echter, voor deze partijen lijkt het zeer lastig om landelijk pakketvervoer aan te bieden en daarmee een echt volwaardig alternatief te worden voor landelijk actieve pakketvervoerders. ACM verwacht daarom niet dat binnen afzienbare tijd een nieuwe landelijk actieve pakketvervoerder zal toetreden.

Een andere vorm van toetreding kan plaatsvinden door voorwaartse integratie van grote verzenders. Dit betekent dat grote webwinkels zelf hun producten bezorgen in plaats van dit uit te besteden aan pakketvervoerders. In het buitenland zijn webwinkels als Amazon bezig hun eigen bezorgnetwerk op te zetten. Zo staat Amazon op de Franse markt op het punt de pakketvervoerder Colis Privé over te

nemen.[67] Op de Nederlandse markt heeft Coolblue aangekondigd zelf te gaan beginnen met de bezorging van witgoed.[68] Het zelf uitvoeren van de bezorging is vanwege de schaalgrootte alleen realistisch bij zeer grote volumes of in kleine nichemarkten vanwege de hoge marges die daar te behalen zijn.

Tussenbevinding

Er heeft de afgelopen jaren geen toetreding van partijen met een landelijk dekkend netwerk plaatsgevonden. Dit komt door de benodigde investeringen en minimale volumes voor een efficiënt netwerk. Wel is er toetreding van kleinschalige, innovatieve initiatieven. Potentiële toetreding kan komen als grote verzenders zelf de bezorging van hun pakketten gaan verzorgen.

Consultatievraag 2: In hoeverre verwachten partijen dat er een nieuwe pakketvervoerder kan toetreden tot de Nederlandse markt of dat grote verzenders zelf de bezorging van pakketten gaan verzorgen? Wat zijn volgens partijen de belangrijkste effecten van deze ontwikkelingen op de markt?

6.4 Netwerkdekking

Schaalvoordelen spelen in pakketvervoer een grote rol waardoor een toetreder met een klein volume aan pakketten relatief zeer hoge kosten zal maken als hij dezelfde dienstverlening wil leveren als de andere landelijk opererende pakketvervoerders. Uit de gesprekken met de pakketvervoerders komt naar voren dat deze schaalvoordelen voornamelijk het gevolg zijn van een hogere dichtheid van pakketbezorging. Hiermee wordt bedoeld dat het efficiënter is als een pakketbezorger meer pakketten kan afleveren in een bepaalde straat of wijk. De pakketbezorger levert dan relatief vaak een pakket af op zijn route en hoeft kortere afstanden te rijden tussen verschillende afleveringen. Ook is een eventuele tweede afleverpoging goedkoper.

Dekking van netwerken

De grote pakketvervoerders beschikken allen over een (nagenoeg) landelijk dekkend collectie-, sorteer- en bezorgnetwerk voor pakketten. Zij hebben allemaal hun eigen netwerk van servicepunten en eventueel pakketautomaten. Daarom kan gesteld worden dat deze pakketvervoerders elk door middel van hun eigen infrastructuur met elkaar concurreren. Daarbij merken verzenders in gesprekken op dat niet alle pakketvervoerders met hun netwerk dezelfde kwaliteit van dienstverlening kunnen realiseren. Zo hebben de pakketvervoerders allemaal een verschillend aantal servicepunten wat van invloed is op de fijnmazigheid van de netwerken. Er zijn wel regionaal georiënteerde pakketvervoerders die een deel van hun volume via andere pakketvervoerders laten bezorgen.

[67] http://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2016/1/amazon-begeeft-zich-ook-op-de-franse-pakketmarkt-101141372
[68] http://nieuws.coolblue.nl/coolbluebezorgt-coolblue-start-met-uitrol-witgoedbezorging/

Investeringen in netwerken

De twee grootste pakketvervoerders investeren momenteel in hun netwerken. PostNL is in de afrondende fase van investeringen van in totaal € 240 miljoen in zijn netwerk[69] en DHL Parcel heeft een investering van € 80 miljoen aangekondigd[70]. PostNL heeft een nieuwe logistieke infrastructuur gecreëerd waarmee de capaciteit en efficiëntie van het pakketvervoer zijn verhoogd.[71] Met deze investeringen spelen de pakketvervoerders in op de verwachte groei en de verwachting dat de dienstverlening in de toekomst aan hogere eisen zal moeten voldoen. Pakketvervoer zal steeds meer gericht zijn op snelheid en verschillende keuzes voor consumenten over hoe zij een pakket willen ontvangen.

Convergentie van verschillende netwerken

Een partij wijst op de convergentie van verschillende soorten netwerken en de problemen die dit kan opleveren. Wanneer een pakketvervoerder als PostNL naast een pakketvervoernetwerk ook beschikt over een netwerk voor brievenpost, kan voor bepaalde diensten de goedkoopste bezorgwijze worden gekozen waardoor er een voordeel behaald wordt ten opzichte van concurrenten. Bepaalde pakketvervoerdiensten kunnen dan via het goedkoopste netwerk worden geleverd terwijl concurrenten gebonden zijn aan één netwerk. Volgens deze partij veroorzaakt dit een ongelijk speelveld.

Servicepunten

Consumenten worden steeds belangrijker voor pakketvervoerders waardoor de servicepunten, die ook deel uitmaken van het netwerk, steeds belangrijker worden. Bij deze servicepunten kunnen consumenten pakketten ophalen en ter verzending aanbieden. Het aantal servicepunten verschilt sterk per pakketvervoerder, zoals ook in tabel 2 is weergeven. PostNL heeft veruit het grootste aantal servicepunten. Omdat deze servicepunten ook belangrijk zijn voor de dienstverlening die pakketvervoerders leveren zal dit in paragraaf 9.2 verder worden toegelicht.

Pakketvervoerder	Aantal servicepunten
PostNL	2.900
DHL Parcel	1.350
DPD	750
GLS	600
UPS/Kiala	700
Totaal	**6.300**

Tabel 2: Aantal servicepunten volgens websites pakketvervoerders

[69] Jaarverslag PostNL 2015, pagina 40.
[70] http://fd.nl/ondernemen/1131763/dhl-investeert-80-mln-om-marktaandeel-af-te-snoepen-van-postnl
[71] Jaarverslag PostNL 2015, pagina 40.

Tussenbevinding

De grote pakketvervoerders beschikken allen over een (nagenoeg) landelijk dekkend netwerk. Zij concurreren met elkaar via hun eigen infrastructuren maar kunnen volgens verzenders niet allemaal dezelfde kwaliteit van dienstverlening realiseren. PostNL en DHL Parcel zijn bezig met grote investeringen in hun netwerken om te kunnen voldoen aan de groeiende volumes in de markt en de hogere eisen van dienstverlening. Servicepunten zijn belangrijk voor de dienstverlening aan consumenten. PostNL heeft van alle pakketvervoerders veruit het meest uitgebreide netwerk van servicepunten.

6.5 Universele postdienst

Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, is PostNL aangewezen als verlener van de UPD. Bij PostNL vallen alle pakketten die gefrankeerd zijn tegen enkelstuks tarief en pakketten die van en naar het buitenland gaan, voor zover deze aan de gewichtseisen[72] voldoen, onder de UPD. De tarieven van enkelstuks pakketten zijn onderhevig aan tariefregulering. Daarbij zijn de tarieven niet individueel kostengeoriënteerd, maar wordt voor alle gereguleerde UPD-tarieven (inclusief brieven en pakketten) een gemiddeld plafond berekend waarbinnen PostNL zelf de tarieven mag vaststellen. Dit wordt bij elke tariefswijziging door ACM getoetst.

Btw-vrijstelling op UPD-diensten

Pakketvervoer onder de UPD is op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de omzetbelasting 1968 vrijgesteld van btw. Deze btw-vrijstelling volgt uit artikel 132 van de Europese btw-richtlijn[73] waarin openbare postdiensten expliciet worden genoemd als handeling waarvoor lidstaten een btw-vrijstelling dienen te verlenen. Soortgelijk pakketvervoer uitgevoerd door andere pakketvervoerders dan PostNL is niet vrijgesteld van btw. De btw-vrijstelling is niet van toepassing op diensten die worden verricht onder voorwaarden waarover individueel is onderhandeld[74] zoals bij partijen van grensoverschrijdend pakketvervoer voor zakelijke verzenders veelal het geval is. In 2013 heeft de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Economische Zaken, aangegeven dat Nederland in de discussie op Europees niveau inzet op het creëren van een gelijk speelveld en het afschaffen van deze btw-vrijstelling.[75]

Door de btw-vrijstelling op UPD-diensten heeft PostNL op deze diensten een kostenvoordeel van 21%. Verschillende pakketvervoerders geven aan dat dit hen bemoeilijkt om met PostNL te concurreren op het C2X-segment omdat consumenten over het algemeen hun pakketten versturen via servicepunten en geen btw kunnen terugvorderen. Het C2X-segment omvat ongeveer 2% van de totale markt en PostNL heeft hier een marktaandeel van 85-90%. De UPD is van toepassing op

[72] Gewichtseisen zoals bepaald in artikel 16, Postwet 2009.
[73] Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.
[74] Zaak van 23 april 2009 C-357/07, TNT Post UK / Royal mail Group , ECLI:EU:C:2009:248.
[75] Kamerbrief ministerie van Financiën, 26 augustus 2013, kenmerk DV/2013/340 U.

bijvoorbeeld het vervoer van tweedehands aankopen via Marktplaats of bol.com die door consumenten worden verzonden. Ook moeten consumenten bij sommige webwinkels zelf betalen voor retourzendingen.[76] In dat geval zijn de retourzendingen zendingen in het C2X-segment en valt het vervoer van deze pakketten onder de UPD wanneer PostNL ze vervoert. Overigens kunnen

retourzendingen ook met antwoordnummers of andere retouroplossingen worden geregeld waarbij de webwinkel de kosten van de retourzendingen draagt. Omdat de btw-vrijstelling slechts op een relatief klein segment van de markt van toepassing is, is het de vraag in hoeverre dit invloed heeft op de concurrentieverhoudingen op de totale markt.

Tussenbevinding

Bij PostNL vallen bepaalde diensten onder de UPD. De tarieven voor deze diensten zijn onderhavig aan tariefregulering en vrijgesteld van btw. Deze btw-vrijstelling volgt uit de Europese btw-richtlijn. Verschillende pakketvervoerders geven aan dat de btw-vrijstelling op UPD-diensten het hen bemoeilijkt om met PostNL te concurreren voor pakketvervoer dat onder deze btw-vrijstelling valt. Dit geldt met name voor het C2X-segment. Op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer voor zakelijke verzenders heeft de btw-vrijstelling minder invloed omdat voor deze diensten veelal individuele overeenkomsten worden gesloten en de btw-vrijstelling hier niet op van toepassing is. Omdat het C2X-segment slechts ongeveer 2% van de totale markt omvat, is het de vraag in hoeverre dit invloed heeft op de concurrentieverhoudingen.

Consultatievraag 3: Wat zien partijen als de impact van de btw-vrijstelling op UPD-diensten op de concurrentieverhoudingen op de markt? In welke (onderdelen van) dienstverlening werkt dit effect door?

[76] Op basis van art. 6:230o lid 1 j. 6:230s lid 2 BW hebben consumenten een wettelijke bedenktijd van veertien dagen waarbinnen ‘een overeenkomst op afstand’ kan worden ontbonden. De kosten voor het terugzenden moeten door de consument worden betaald wanneer verkoper dat voor de koop heeft aangegeven.

7 Gedrag van marktpartijen

Om klanten te kunnen werven of te behouden zijn een hoogwaardige dienstverlening en scherpe tarieven van belang. De arbeidskosten van pakketbezorgers vormen een belangrijk deel van de kosten. Een veelbesproken gedraging daarbij is de inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL. Dit wordt hieronder verder beschreven. Daarna wordt ingegaan op de verschillen in onderhandelingspositie tussen grote en kleine verzenders.

7.1 Concurrentie op arbeidskosten van pakketbezorgers

Een groot deel van de totale kosten van pakketvervoer bestaat uit arbeidskosten. Marktpartijen proberen op verschillende manieren de arbeidskosten te beperken. De inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL is een actueel en veel besproken onderwerp op de markt voor pakketvervoer. Uit de gegevens die ACM in het kader van de beoordeling van de kostentoerekening van de UPD heeft verkregen blijkt dat in 2013 **[vertrouwelijk]**% van de kosten van distributie en **[vertrouwelijk]**% van de totale proceskosten van het pakkettenbedrijf van PostNL bestaat uit kosten van de inzet van zelfstandige pakketbezorgers. Bovendien geven pakketvervoerders in gesprekken aan dat zij steeds meer op prijs concurreren en dat daarom de besparing op arbeidskosten belangrijk is.

Verschillende pakketvervoerders geven aan oneerlijke concurrentie op de markt te ervaren omdat PostNL door de inzet van ‘schijnzelfstandigen’ kostenvoordelen zou hebben en de arbeidskosten een belangrijk deel van de kosten vormen. PostNL is niet de enige pakketvervoerder die in de discussies rondom pakketbezorgers wordt genoemd.[77] DHL Parcel werkt bijvoorbeeld met pakketbezorgers in vaste dienst, maar deze worden betaald op basis van stukloon waardoor het lastig te controleren is of dit niet onder het minimumloon ligt.[78] Het voordeel dat DHL Parcel hiermee kan behalen wordt door partijen als minder groot ingeschat dan het voordeel dat met de inzet van zelfstandige pakketbezorgers behaald kan worden.[79]

Hieronder gaan we alleen in op de concurrentie op arbeidskosten door de inzet van zelfstandige pakketbezorgers. Het kernpunt in de discussie rondom de inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL is in hoeverre deze pakketbezorgers daadwerkelijk zelfstandige ondernemers zijn, of dat zij eigenlijk als ‘schijnzelfstandigen’ werken. Er is sprake van schijnzelfstandigheid wanneer zij hun werkzaamheden in werkelijkheid niet als ondernemer verrichten.[80] De bevoegdheid om de arbeidsrelatie te beoordelen met het oog op de afdracht van belastingen en sociale premies of het kwalificeren van de overeenkomst tussen een pakketvervoerder en een zelfstandige pakketbezorger ligt niet bij ACM. ACM heeft daarom alleen bestaande rapporten gebruikt en zelf geen onderzoek verricht naar de arbeidskosten. Het perspectief van waaruit ACM hiernaar kijkt is de impact die dit

[77] Basis & Beleid Organisatieadviseurs, ”Verdringing op de pakkettenmarkt”, 2015.
[78] WBS, “Naar een eerlijke arbeidsmarkt”, 2015.
[79] Ministerie van SZW, “Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging, ambtelijke verkenning”, 2015.
[80] Ministerie van SZW, “Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging, ambtelijke verkenning”, 2015.

kan hebben op de concurrentieverhoudingen in de markt voor pakketvervoer en gaat niet in op de vraag of dit gedrag sociaal wenselijk is.

Kostenvoordeel zelfstandige pakketbezorgers

PostNL is de afgelopen jaren een steeds groter deel van de pakketbezorging gaan uitbesteden aan zelfstandige ondernemers (zowel zzp'ers als zmp'ers[81]).[82] Deze zelfstandige ondernemers worden ook wel *subcontractors* genoemd. De kosten voor een *subcontractor* liggen ongeveer 40% lager dan de kosten voor een werknemer in loondienst.[83] Hierdoor zou PostNL op jaarbasis volgens pakketvervoerders ongeveer 30% kunnen besparen op de arbeidskosten.[84] PostNL zegt zelf te kiezen voor het werken met zelfstandige pakketbezorgers vanwege de flexibiliteit en klantgerichtheid, waar vooral consumenten baat bij hebben.[85]

In twaalf rechtszaken die zijn aangespannen door pakketbezorgers tegen de ontbinding van hun overeenkomst door PostNL, hebben verschillende rechtbanken geoordeeld dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.[86] In drie andere zaken hebben rechtbanken geoordeeld dat de pakketbezorgers werkzaam waren op basis van een arbeidsovereenkomst.[87]

Duurzaam Bezorgmodel van PostNL

Na onderhandelingen met FNV en Subco Partners heeft PostNL vorig jaar alle zelfstandige pakketbezorgers het aanbod gedaan om in dienst te treden bij PostNL in het kader van het zogenaamde Duurzaam Bezorgmodel. Van de 620 zelfstandige pakketbezorgers zijn er 120 ingegaan op dit aanbod van PostNL. Van de pakketbezorgers die als zelfstandige blijven werken zijn de tarieven verhoogd. PostNL stelt dat de financiële impact van de invoering van het Duurzaam Bezorgmodel € 15-20 miljoen per jaar zal zijn.[88] PostNL heeft in april 2016 aangekondigd dat alle nieuwe pakketbezorgers een vast contract zullen krijgen en dat er geen overeenkomsten meer zullen worden afgesloten met zelfstandige pakketbezorgers.[89]

[81] Deze afkortingen staan voor: zelfstandige zonder personeel (zzp) en zelfstandige met personeel (zmp).
[82] WBS, "Naar een eerlijke arbeidsmarkt", 2015.
[83] Basis & Beleid Organisatieadviseurs, "Verdringing op de pakkettenmarkt", 2015.
[84] Ministerie van SZW, "Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging, ambtelijke verkenning", 2015.
[85] Ministerie van SZW, "Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging, ambtelijke verkenning", 2015.
[86] Zie uitspraken ECLI:NL:RBMNE:2016:85, ECLI:NL:RBAMS:2016:153, ECLI:NL:RBOBR:2016:83, ECLI:NL:RBOBR:2016:81, ECLI:NL:RBMNE:2016:103 en ECLI:NL:RBNHO:2015:11230, Kantonrechter Middelburg, 2 februari 2016, zaaknr. 4793820 AZ 16-21 (ECLI-nummer nog niet bekend), Kantonrechter Eindhoven, 30 december 2015, zaaknr. 4637358 (ECLI-nummer nog niet bekend), Kantonrechter Eindhoven, 30 december 2015, zaaknr. 4582056 (ECLI-nummer nog niet bekend), Kantonrechter Middelburg, 19 februari 2016, zaaknr. 4598414/AZ 15-90, 4744299 VV, 4744365 /AZ 16-13 (ECLI-nummer nog niet bekend), Kantonrechter Eindhoven, 10 februari 2016, zaaknr. 4637358 \ EJ VERZ 15-735 (ECLI-nummer nog niet bekend) en Kantonrechter Eindhoven, 10 februari 2016, zaaknr. 4582122 \ EJ VERZ 15-686 (ECLI-nummer nog niet bekend).
[87] Zie uitspraken ECLI:NL:RBNHO:2015:11226, ECLI:NL:RBNHO:2015:11232 en ECLI:NL:RBAMS:2016:152.
[88] Jaarverslag PostNL 2015, pagina 27.
[89] http://www.volkskrant.nl/economie/-altijd-maar-sneller-en-goedkoper-werkt-niet-meer~a4282537/

Wijziging regelgeving

Het kabinet beoogt de problemen rondom schijnzelfstandigheid structureel aan te pakken door de invoering van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (hierna: Wet DBA). Deze wet regelt de afschaffing van de Verklaring Arbeidsrelaties (hierna: VAR) per 1 mei 2016 met een overgangstermijn tot 1 mei 2017. De verantwoordelijkheid voor de arbeidsrelatie komt daardoor gedeeltelijk ook bij de opdrachtgever te liggen in plaats van alleen bij de zelfstandige opdrachtnemer.[90] Dit betekent dat zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer verantwoordelijk zijn voor het naleven van de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat als achteraf blijkt dat een zelfstandige ondernemer in loondienst heeft gewerkt de Belastingdienst een naheffingsaanslag loonheffingen kan opleggen aan de opdrachtgever.[91]

Uit gesprekken die ACM heeft gehad met pakketvervoerders blijkt dat er weinig vertrouwen bestaat dat de invoering van de Wet DBA het probleem van een ongelijk speelveld zal oplossen, omdat volgens hen alleen processen veranderen en de beoordelingscriteria van de arbeidsrelatie ongewijzigd blijven. De staatssecretaris van Financiën heeft in een recente Kamerbrief aangegeven dat na de invoering van de Wet DBA elke opdrachtgever die onder dezelfde voorwaarden pakketten laat bezorgen door zelfstandige pakketbezorgers, een gelijkluidend oordeel krijgt bij de beoordeling van de overeenkomst door de Belastingdienst.[92]

De Tweede Kamer heeft in het debat op 10 februari 2016 over de positie van pakketbezorgers bij PostNL de regering verzocht de Inspectie SZW een nadrukkelijkere rol te laten spelen in de handhaving in de pakketbezorgingssector.[93] Volgens de minister van SZW kan de Inspectie SZW alleen signalen aan de Belastingdienst doorgeven en is het aan de Belastingdienst om handhavend op te treden.

ACM signaleert dat er verschillende discussies zijn rondom concurrentie op arbeidskosten, waaronder de inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL. Vanuit het ministerie van SZW en de Belastingdienst zijn maatregelen genomen om de problemen op te lossen. Het is op dit moment nog te vroeg om in praktijk de uitwerking hiervan te zien.

Tussenbevinding

Arbeidskosten maken een belangrijk onderdeel uit van de totale kosten van pakketvervoerders. De inzet van zelfstandige pakketbezorgers door met name PostNL is een veelbesproken onderwerp in de sector. Kernpunt in deze discussie is de vraag of deze pakketbezorgers daadwerkelijk zelfstandige ondernemers zijn. Afgelopen maanden hebben verschillende rechtbanken in twaalf zaken geoordeeld dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. In drie andere zaken

[90] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2016, nr. 45. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160211/publicatie_wet_7/document3/f=/vk1gcp6zafm3.pdf
[91] https://belastingdienst-in-beeld.nl/dossiers/zzpderegulering-beoordeling-arbeidsrelaties-dba/factsheet-zzpderegulering-beoordeling-arbeidsrelatie-dba/
[92] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, Aanhangsel, kenmerk 2016D04899.
[93] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 502, nr. 119.

kwamen de rechtbanken tot de conclusie dat er wel sprake was van arbeidsovereenkomst. De wetgever beoogt met de invoering van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) de problemen rondom schijnzelfstandigen aan te pakken. Het is voor ACM nog te vroeg om de uitwerking van deze recente ontwikkelingen op de concurrentieverhoudingen in de markt voor pakketvervoer te zien.

7.2 Kopersmacht en onderhandelingspositie verzenders

De grootte van verzenders is van invloed op het gedrag van pakketvervoerders. Kleine en middelgrote verzenders hebben een beperkte onderhandelingsmacht ten opzichte van pakketvervoerders, terwijl grote verzenders wel een bepaalde kopersmacht hebben. Webwinkels met zeer grote verzendvolumes hebben een sterke onderhandelingspositie tegenover de pakketvervoerders.[94] Die onderhandelingspositie uit zich in lagere prijzen en een betere dienstverlening.

Grote verzenders betalen lagere prijzen en krijgen een betere dienstverlening

Webwinkels hebben een prikkel om sterk op prijs te onderhandelen met pakketvervoerders. Dit stelt ze dan in staat om te adverteren met 'gratis' verzending voor de consument. Daarnaast kunnen zij een betere dienstverlening leveren.

Uit de door ACM opgevraagde gegevens blijkt dat de grootste verzenders gemiddeld per pakket vaak minder dan de helft van het enkelstukstarief betalen. Het aantal grote webwinkels in Nederland met de omvang om zulke scherpe tarieven overeen te komen is beperkt. Het grootste deel van de verzenders bestaat uit kleine en middelgrote verzenders. Een kleine webwinkel geeft aan niet te kunnen beschikken over bepaalde lage tariefstellingen of aanvullende services vanwege het kleine volume.

De sterke onderhandelingspositie van de grote webwinkels zorgt ervoor dat zij naast lagere tarieven ook betere voorwaarden en soms meer aanvullende diensten kunnen krijgen dan kleine webwinkels. Het gaat dan bijvoorbeeld om latere aanlevering en andere bezorgopties.[95]

Grootste verzenders meestal bij PostNL

Opvallend is dat de grootste verzenders binnen Nederland bijna allemaal gebruik maken van PostNL. Dit komt overeen met het beeld uit de gesprekken met verzenders. Zij geven aan dat PostNL het meest fijnmazige bezorgnetwerk en de beste bezorgkwaliteit heeft en in staat is dit aan te bieden tegen een scherpe prijs. De keuze is daardoor waarschijnlijk beperkter dan deze lijkt. Afnemers geven aan bij de keuze voor een pakketvervoerder voornamelijk te kijken naar een betrouwbare dienstverlening, een goede dekking van het bezorgnetwerk, een hoge bezorgkwaliteit, het aantal afleverpogingen en een scherp tarief.

[94] Een winkelketen geeft aan ondanks een relatief klein volume wel onderhandelingsmacht te hebben bij pakketvervoerders vanwege de sterke merknaam.
[95] Dagblad de Limburger, "PostNL beweegt continu mee op dynamische markt", 10 oktober 2015.

Pakketvervoerders afhankelijk van volume grote verzenders

De landelijk opererende pakketvervoerders geven aan dat grote volumes voor hen zeer belangrijk zijn omdat het gehele netwerk in zowel de collectie, transport, sortering en bezorging efficiënter wordt wanneer veel pakketten worden verwerkt. Een pakketvervoerder geeft aan dat als een grote klant binnengehaald kan worden, deze klant gemakkelijk 15% van het totale volume uit kan gaan maken. Wanneer de pakketvervoerder een dergelijke klant verliest, dan is het probleem van overcapaciteit direct merkbaar. Dit beeld wordt bevestigd door cijfers over het jaar 2014 over grote klanten bij de verschillende pakketvervoerders. Bij de landelijk opererende pakketvervoerders komt gemiddeld 18,7% van het volume van de top-5 aan grootste klanten. Deze klanten genereren gemiddeld 10,9% van de omzet die de vervoerders uit pakketdiensten behalen.

Grote webwinkels verkrijgen een steeds groter deel van de markt.[96] PostNL noemt dit in zijn jaarverslag over 2015 als relevante marktontwikkeling omdat daarmee de kopersmacht van deze spelers toe zal nemen.[97] Een andere mogelijkheid is dat, wanneer grote webwinkels voldoende volume hebben, zij stoppen met de uitbesteding van de bezorging en dit zelf gaan doen. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zijn er al webwinkels die (een deel van) de bezorging voor eigen rekening nemen.[98] Ook de mogelijke overname op de Franse markt van pakketvervoerder Collis Privé door Amazon[99] en experimenten van bedrijven als Amazon en Google met innovatieve manieren van bezorging, waaronder experimenten met de inzet van drones, duiden erop dat zij in de toekomst wellicht voorwaarts kunnen gaan integreren in de pakkettenmarkt. De schaalgrootte van deze partijen is hierbij erg belangrijk. Een paar partijen geven aan niet te geloven in de bezorging met drones, omdat deze te duur zijn en het laadvermogen van een drone te beperkt is. Wel denken ze dat bezorging via servicepunten een belangrijkere rol kan gaan spelen. Bij winkelketens is dit al langer mogelijk omdat zij al een eigen netwerk van winkels hebben. De grote buitenlandse verzenders kunnen ook met een eigen vrachtwagen naar een distributiepunt in Nederland rijden en de pakketten via de binnenlandse pakketpost versturen. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de kopersmacht van de grote webwinkels in de toekomst groter zal worden, mede omdat zij steeds minder afhankelijk worden van de dienstverlening van pakketvervoerders.

Concurrentiepositie kleine webwinkels minder sterk door beperkte onderhandelingsmacht

De kleine webwinkels hebben geen sterke onderhandelingspositie om betere tarieven en voorwaarden af te dwingen. Een kleine webwinkel geeft als voorbeeld dat ze vanwege haar kleine volume bij een servicepunt moet aanleveren en daarmee niet ’s avonds laat bij een sorteercentrum voor pakketten kan aanleveren. Daardoor kan ze niet hetzelfde servicekader leveren waarbij haar klanten ook avondbestellingen de volgende dag bezorgd krijgen.

[96] http://twinklemagazine.nl/nieuws/2014/09/twinkle100-de-grote-spelers-worden-groter/index.xml
[97] PostNL jaarverslag 2014, pagina 12.
[98] Elsevier, “Iedereen wil uw pakje”, 7 februari 2015.
[99] http://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2016/1/amazon-begeeft-zich-ook-op-de-franse-pakketmarkt-101141372

De afwezigheid van onderhandelingsmacht verzwakt de concurrentiepositie van kleine webwinkels. Consumenten kijken bij de aankoop van producten bij webwinkels ook naar de verzendkosten en het moment van ontvangst.[100] Grote webwinkels kunnen 'gratis' verzending aanbieden en snelle levering van late bestellingen. De kleine webwinkels zijn hiertoe niet of in mindere mate toe in staat.

Het onderscheid dat pakketvervoerders maken tussen grote en kleine verzenders zou mogelijk een verstorend effect kunnen hebben op de ontwikkeling en concurrentiemogelijkheden op de e-commerce markt. Dit is in deze marktscan niet onderzocht.

Overstapdrempels beperken de kopersmacht

Volgens de pakketvervoerders hoeft een afnemer om over te stappen naar een andere pakketvervoerder enkel de software van de pakketvervoerder te downloaden en een plug-in voor de website te installeren. Een aantal afnemers bevestigt dit. De kosten hiervan zijn voor grote webwinkels hoger dan voor kleine webwinkels omdat de IT-infrastructuur uitgebreider is.

Enkele andere afnemers geven echter aan dat overstappen een lang en duur proces kan zijn en dat het overstappen naar andere IT-systemen lastig kan zijn. Ook geeft een partij aan dat bij een aanbieding het totaalpakket een rol speelt. Als er onderhandeld wordt over een totaalpakket met meerdere diensten, kan dit in totaal goedkoper zijn waardoor een afnemer minder snel zal overstappen voor alleen pakketdiensten. Een kleinere webwinkel geeft aan dat wanneer hij zijn producten ook verkoopt via Zalando, hij door Zalando verplicht wordt om met PostNL samen te werken voor de bezorging. Hierdoor wordt zijn onderhandelingspositie ten opzichte van PostNL veel zwakker en wordt overstappen moeilijk. Een grote webwinkel geeft aan voor verschillende soorten verzendingen een andere pakketvervoerder te kunnen kiezen omdat elke vervoerder zijn sterke punten heeft. Een van de pakketvervoerders geeft aan dat overstappen voor grote klanten wordt bemoeilijkt doordat er meerjarencontracten worden afgesloten met volumegaranties. Wanneer een klant het geprognosticeerde verzendvolume niet haalt moet de klant toch betalen voor pakketten die niet verzonden zijn. Daardoor wordt overstappen tijdens de contractperiode belemmerd. Tegenover de volumegaranties die moeten worden afgegeven, staat wel dat de klant bepaalde kortingen krijgt. Bovendien gaat de klant van tevoren wel bewust een overeenkomst voor meerdere jaren aan en kan bij het aflopen van een overeenkomst een nieuwe keuze worden gemaakt.

Tussenbevinding

Door het belang van grote volumes voor pakketvervoerders hebben grote verzenders veel onderhandelingsmacht richting pakketvervoerders. Zij zijn daardoor in staat betere tarieven en voorwaarden overeen te komen. De kopersmacht is geconcentreerd bij een aantal grote webwinkels. Kleinere verzenders hebben slechts beperkte onderhandelingsmacht waardoor ze niet kunnen beschikken over bepaalde lage tariefstellingen of aanvullende services. Dit leidt tot een zwakkere

[100] Landmark Global, "Verzending en retour als marketinginstrumenten voor B2C e-commerce", 2014.

concurrentiepositie van kleine webwinkels op de e-commercemarkt. Dit is in deze marktscan niet onderzocht.

Consultatievraag 4: Wat is volgens partijen het effect van het verschil in onderhandelingsmacht tussen grote en kleine verzenders op de ontwikkeling van e-commerce?

8 Tarieven

De prijs is een belangrijke concurrentieparameter op de markt. Dit is ook aangegeven door de meeste pakketvervoerders waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken. Verzenders geven aan steeds meer naar kwaliteits- en dienstverleningsaspecten van pakketdiensten te kijken.

Er is een groot verschil tussen de tarieven op de verschillende segmenten van de pakketenmarkt. De tarieven in het C2X-segment (voornamelijk enkelstuks zendingen van consumenten via een servicepunt) liggen hoger dan de tarieven voor klein- en grootzakelijke verzenders. De tarieven voor grensoverschrijdend pakketvervoer liggen hoger dan voor het binnenlands pakketvervoer.

8.1 Tarieven en gemiddelde opbrengsten voor binnenlandse pakketten

Op de binnenlandse pakkettenmarkt is er een onderscheid tussen de enkelstuks zendingen en partijen pakketten in het zakelijke segment. De eerste zijn vooral gericht op consumenten en kleine zakelijke verzenders. Grotere zakelijke verzenders sluiten overeenkomsten voor het pakketvervoer met één of meer pakketvervoerders. Daarin worden ook kortingen en aanvullende voorwaarden bedongen.

Tarieven enkelstuks zendingen

De tarieven voor enkelstuks zendingen via servicepunten zijn bij alle pakketvervoerders openbaar. Op basis van de websites van de grootste pakketvervoerders is in tabel 3 een overzicht gemaakt van de tarieven voor een pakket tot 10 kg.

Het tarief van PostNL ligt, ondanks dat dit is vrijgesteld van btw, hoger dan bij de andere pakketvervoerders. Daarnaast ligt het tarief voor thuisbezorging hoger dan voor het ophalen bij een servicepunt. De kostenvoordelen die PostNL zou hebben vanwege de btw-vrijstelling op de UPD-dienstverlening en schaalvoordelen door grotere volumes, zijn niet terug te zien in lagere tarieven. Dit is een indicatie dat op dit segment geen sprake is van sterke concurrentie. Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven heeft PostNL een marktaandeel van 55-60% op basis van volume en 55-60% op basis van omzet.

	PostNL[101]	DHL Parcel	DPD	GLS
Tarief thuisbezorging	€ 6,95	€ 5,75	€ 6,25	€ 6,25
Tarief ophalen bij servicepunt	€ 5,95	€ 5,-	€ 4,00	-

Tabel 3: Tarieven voor verzending van een enkel pakket bij pakketvervoerders[102]

Naast de pakketvervoerders levert UPS via zijn dochterbedrijf Kiala ook een dienst die zich vooral richt op voordelige verzending van pakketten van een servicepunt naar een ander servicepunt. Deze dienst van Kiala verschilt voor wat betreft de overkomstduur. Deze is bij UPS/Kiala met gemiddeld vier werkdagen een stuk langer dan bij de pakketvervoerders. Dat uit zich ook in de lagere

[101] Deze tarieven van PostNL zijn gereguleerd onder de universele postdienst en vrijgesteld van btw.
[102] Tarieven incl. btw van websites betreffende pakketvervoerders.

tariefstelling van € 3,95. Het is ook mogelijk om pakketten thuis te laten bezorgen door UPS. Hiervoor rekent UPS een opslag van 3,55 voor zodat de totale kosten voor een zending op € 7,50 uitkomen. In vergelijking met de pakketvervoerders is het prijsverschil tussen bezorging aan huis en ophalen bij een servicepunt bij deze dienst groot.

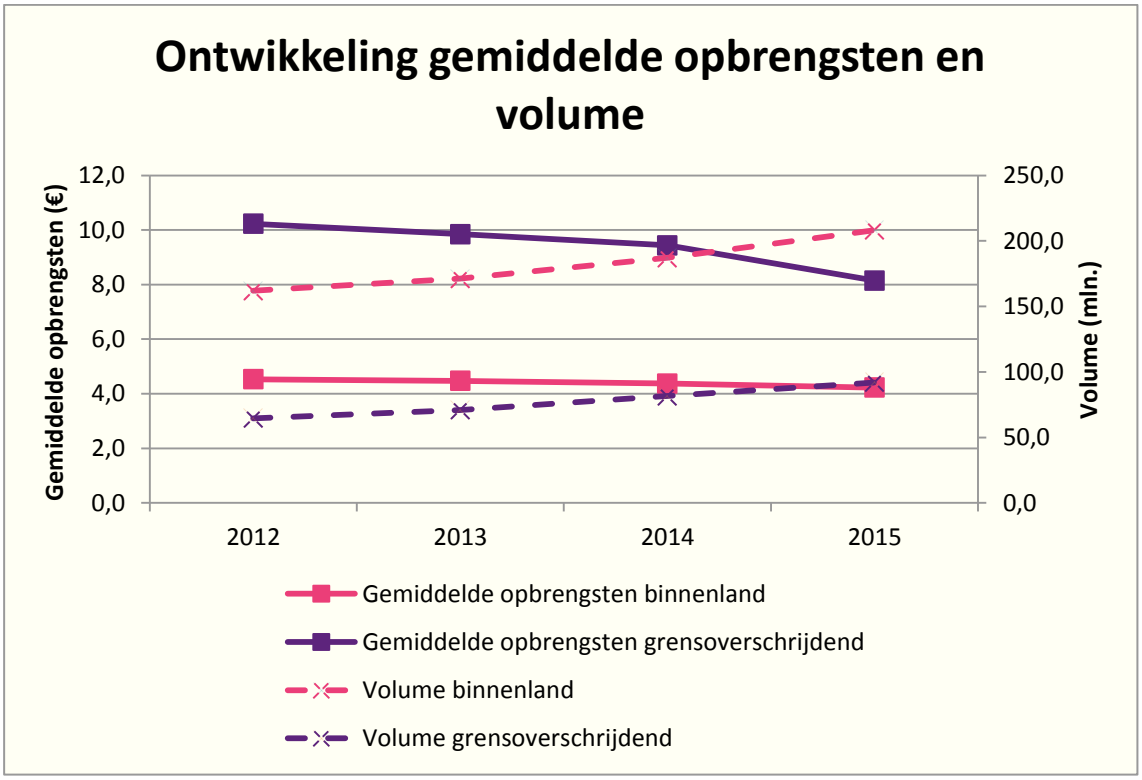
Zakelijke segment

Op het zakelijke segment van de markt zijn de tarieven minder uniform. De grote verzenders hebben individuele overeenkomsten waarin kortingen met de pakketvervoerders worden afgesproken. Deze tarieven en kortingen zijn afhankelijk van meerdere factoren zoals het jaarvolume, partijgroottes, gewicht, formaat en de logistieke eisen van de verzender.

Op basis van de bij de pakketvervoerders opgevraagde omzetten en volumes, zijn de gemiddelde opbrengsten berekend voor binnenlandse pakketten. In 2015 lag dit gemiddelde op € 4,23. Tussen de pakketvervoerders verschilt dit behoorlijk. Dit kan veroorzaakt worden door verschillen in hun klantenbestand. Ook blijkt uit de opgevraagde gegevens dat de grootste klanten bij alle pakketvervoerders aanzienlijk lagere tarieven betalen dan het gemiddelde van de markt. Dit komt, zoals in paragraaf 7.2 is aangegeven, door de sterke onderhandelingspositie van grote klanten als gevolg van het belang van grote volumes voor de pakketvervoerders.

Ontwikkeling gemiddelde opbrengsten

Over de periode van 2012 tot en met 2015 zijn de gemiddelde opbrengsten voor binnenlands pakketvervoer met € 0,30 gedaald. Dit is een daling van 6,7%. Het volume in de markt is over deze periode met 28,8% toegenomen. De relatie tussen de ontwikkeling van tarieven en de pakketvolumes is weergegeven in figuur 10. De ontwikkelingen met betrekking tot grensoverschrijdend pakketvervoer worden beschreven in paragraaf 8.2.



Figuur 10: Ontwikkeling gemiddelde opbrengsten en volume

De pakketvervoerders geven aan dat er bij pakketvervoer grote schaal- en dichtheidsvoordelen zijn. Dit betekent dat bij een toename van het volume de kostprijs per pakket daalt. De daling van de tarieven is beperkt. De schaalvoordelen uit de sterke groei van de markt lijken zich dus niet direct te vertalen in gemiddeld lagere tarieven. Het is mogelijk dat andere factoren zoals een stijgende kwaliteit, verandering van het gemiddelde verzendgewicht van de pakketten, hoge concentratiegraad van de markt of strakkere servicekaders een opwaartse druk op de kostprijs hebben gegeven. Dat is in deze marktscan niet verder onderzocht.

De kostenvoordelen die PostNL volgens meerdere partijen zou hebben door de inzet van zzp'ers en de schaalvoordelen door grotere volumes, zijn niet terug te zien in lagere tarieven van PostNL. Dit kan mogelijk worden verklaard door het verschil in de kwaliteit van de dienstverlening, een andere samenstelling van pakketdiensten of door de hogere marges die PostNL behaalt. Hier zijn echter geen kwantitatieve gegevens over bekend. Hoewel bijna alle marktpartijen menen dezelfde kwaliteit te kunnen leveren als PostNL, geven afnemers van pakketdiensten aan dat zij wel kwaliteitsverschillen tussen partijen ervaren.

Consultatievraag 5: Hoe verklaren partijen dat de groei van volumes en bijbehorende schaalvoordelen niet of slechts gedeeltelijk terug te zien zijn in een daling van de gemiddelde opbrengsten?

Tussenbevinding

Tarieven voor enkelstuks zendingen zijn bij alle pakketvervoerders openbaar. Er zijn geen grote tariefverschillen zichtbaar tussen pakketvervoerders. Het tarief van PostNL ligt hoger dan bij de andere pakketvervoerders, ondanks dat dit bij PostNL is vrijgesteld van btw. Dit is een indicatie dat er op dit segment van de markt geen sprake is van sterke prijsdruk.

Op het zakelijke segment sluiten verzenders over het algemeen individuele overeenkomsten met pakketvervoerders. De gemiddelde opbrengst berekend voor binnenlandse pakketten lag in 2015 op € 4,23. Deze gemiddelde opbrengst verschilt behoorlijk tussen de verschillende pakketvervoerders. De groei van de volumes lijkt zich niet te vertalen in lagere gemiddelde opbrengsten, ondanks dat deze markt wordt gekenmerkt door grote schaal- en dichtheidsvoordelen. Wel zijn er factoren die mogelijk een opwaartse druk op de kostprijs hebben gegeven.

8.2 Gemiddelde opbrengsten voor grensoverschrijdend pakketvervoer

De gemiddelde opbrengsten van grensoverschrijdende pakketten lagen in 2015 op € 8,15 per pakket. Dit ligt een stuk hoger dan bij het binnenlands pakketvervoer. Pakketvervoerders geven aan dat dit komt omdat bij grensoverschrijdend pakketvervoer over het algemeen meer fysiek transport benodigd is.

De gemiddelde opbrengsten verschillen sterk tussen pakketvervoerders. Daarbij is een onderscheid zichtbaar tussen het grensoverschrijdende pakketvervoer door de exprespartijen UPS en TNT Express, en de pakketvervoerders PostNL, DPD, GLS en DHL Parcel. Bij deze exprespartijen liggen de gemiddelde opbrengsten relatief hoog, mogelijk doordat grensoverschrijdende pakketdiensten in een gezamenlijk netwerk met duurdere expresdiensten geleverd worden. Ook tussen de vier pakketvervoerders bestaan er onderling grote verschillen in gemiddelde opbrengsten voor het vervoer van grensoverschrijdende pakketten.

Over de periode van 2012 tot en met 2015 zijn de gemiddelde opbrengsten van grensoverschrijdend pakketvervoer sterker gedaald dan de gemiddelde opbrengsten van binnenlands pakketvervoer. De daling was gemiddeld 20,3%. De stijging van het volume in dit segment was over deze periode 42,4%. Dit is weergegeven in figuur 10. Dit duidt erop dat gerealiseerde schaalvoordelen in dit segment gedeeltelijk in lagere tarieven tot uiting zijn gekomen. Mogelijk is de oorzaak hiervan dat deze markt concurrerender is dan de markt voor binnenlands pakketvervoer.

Dit is ook te zien in de lagere concentratiegraad op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer, zoals al in hoofdstuk 6 is besproken. Ook geven de meeste pakketvervoerders aan dat de marges die op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer gehaald worden daarom laag zijn.

Tussenbevinding

Bij grensoverschrijdend pakketvervoer lagen de gemiddelde opbrengsten in 2015 op € 8,15 per pakket. Dat de tarieven hoger liggen dan voor binnenlandse pakketten wordt volgens de pakketvervoerders veroorzaakt doordat er over het algemeen meer fysiek transport nodig is. Bij de vervoerders die voornamelijk actief zijn in de expresmarkt, liggen de tarieven gemiddeld hoger dan bij de pakketvervoerders. Bij grensoverschrijdend pakketvervoer lijkt de sterke groei van het volume wel te leiden tot lagere tarieven. Mogelijk komt dit doordat op deze meer concurrentie is.

Consultatievraag 6: Ervaren partijen de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer als meer concurrerend dan de markt voor binnenlands pakketvervoer? Waar blijkt dat uit en wat zijn de gevolgen hiervan?

9 Dienstverlening

Op de markt voor pakketvervoer is een aantal ontwikkelingen zichtbaar op het gebied van de dienstverlening. Nieuwe ontwikkelingen zijn met name zichtbaar in de manier waarop het pakket bezorgd wordt bij de ontvangers.

9.1 Standaard pakketdienstverlening

De standaard pakketdienstverlening wordt door een aantal pakketvervoerders als een *commodity product* gezien. Dit houdt in dat het een massaproduct is waar weinig differentiatie en variatie in zit en waarom de kwaliteit altijd ongeveer gelijk is. Toch zijn er in de standaard dienstverlening van verschillende pakketvervoerders verschillen waarneembaar.

Verschillen in standaard dienstverlening

De overkomstduur is bij de meeste pakketvervoerders 24 uur. Een enkele pakketbezorger geeft aan gemiddeld binnen twee werkdagen te bezorgen. Niet alle pakketvervoerders bezorgen op zaterdag of in de avond. Verder is PostNL de enige pakketvervoerder die voor zakelijke klanten ook op zondag bij consumenten thuis bezorgt.[103] Ook geven sommige vervoerders aan niet te bezorgen op de Waddeneilanden.

Met een standaard service wordt een pakket in principe met *track & trace* bezorgd op het adres van de geadresseerde. Het aantal bezorgpogingen wanneer het pakket niet kan worden afgeleverd en in hoeverre pakketten bij buren worden afgegeven kunnen verschillen. Wanneer een pakket niet bezorgd kan worden, is het bij alle pakketvervoerders mogelijk om het pakket op te halen bij een servicepunt. Het afhalen van een pakket op een servicepunt zonder een bezorgpoging aan het straatadres wordt door veel pakketvervoerders ook als goedkopere optie aangeboden.

Kwaliteit van dienstverlening

Over de kwaliteit van bezorging bestaat een verdeeld beeld. De meeste pakketvervoerders geven aan dat er geen groot verschil in afleverkwaliteit bestaat. Afnemers van pakketdiensten geven echter aan wel kwaliteitsverschillen tussen pakketvervoerders te ervaren. De kwaliteitsverschillen uiten zich voornamelijk in hoe vaak pakketten daadwerkelijk op tijd bezorgd worden, hoeveel afleverpogingen er zijn en hoeveel pakketten onbezorgd retour komen. Voor klanten is dit, naast de prijs, een belangrijk aspect bij de keuze voor een pakketvervoerder. Wel geeft een aantal afnemers aan dat de kwaliteit van de pakketvervoerders de laatste jaren is verbeterd.

Postbusbezorging

PostNL is de enige pakketvervoerder die pakketten bezorgd op postbusadressen. Pakketten van postvervoerbedrijven die voornamelijk actief zijn in brievenbuspost kunnen ook in postbussen worden bezorgd omdat zij een overeenkomst met PostNL kunnen sluiten voor de toegang tot postbussen. Pakketvervoerders geven aan geen toegang af te nemen tot de postbussen van

[103] http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/bezorgopties-voor-mijn-klanten/zondagbezorging/

PostNL, omdat ze dit vanwege de beperkte volumes niet als een groot probleem zien. Sommige webwinkels vermelden op hun website voor retourzendingen naast het postbusadres ook een alternatief straatadres voor het geval een klant gebruik maakt van een andere pakketvervoerder dan PostNL.

Tussenbevinding
Volgens een aantal pakketvervoerders worden pakketdiensten steeds meer als een *commodity product* gezien. Echter zijn er wel aspecten van de dienstverlening waarop wordt gedifferentieerd. Wat betreft de kwaliteit van dienstverlening geven pakketvervoerders aan allemaal ongeveer dezelfde kwaliteit te leveren. Afnemers geven echter aan wel een verschil in kwaliteit te zien en dit een belangrijk aspect te vinden in de keuze voor een pakketvervoerder. PostNL is de enige pakketvervoerder die in postbussen bezorgd, maar dit wordt door andere pakketvervoerders niet als een probleem gezien.

9.2 Servicepunten

Een deel van de dienstverlening van pakketvervoerders vindt plaats via servicepunten. Dit kunnen punten in winkels zijn waar consumenten een pakket kunnen verzenden of hun pakket kunnen ophalen.

De bij servicepunten ter vervoer aangeboden pakketten bestaan uit twee types. Het eerste is het C2X-segment van de markt. Dat segment had in 2015 ongeveer een omvang van 6,4 miljoen in volume en € 46 miljoen in omzet. Het tweede zijn de retourzendingen in het B2C-segment. Volgens een onderzoek van Thuisbezorgd.org wordt ongeveer 80% van de retourzendingen via servicepunten ingeleverd, zelfs wanneer het pakket ook bij de klant kan worden opgehaald.[104]

Wat betreft de bezorging van pakketten wordt volgens Thuisbezorgd.org ongeveer 80% van alle pakketten thuis afgeleverd. Dit betekent dat ongeveer 20% van de pakketten wordt opgehaald bij een servicepunt. Dit komt doordat consumenten niet altijd thuis zijn, of doordat zij het aantrekkelijker vinden om direct het pakket af te halen bij een servicepunt.[105]

Door de groei van e-commerce stijgt het aantal pakketten dat niet direct bezorgd kan worden of waarbij de klant ervoor kiest om het bij een servicepunt op te halen. Ook het aantal retourzendingen neemt hierdoor toe. Servicepunten worden daardoor een steeds belangrijker onderdeel van het netwerk van pakketvervoerders.

Aantal servicepunten

In tabel 2 (paragraaf 6.4) is het aantal servicepunten per pakketvervoerder weergegeven. PostNL

[104] https://www.thuiswinkel.org/bedrijven/nieuws/2947/pakketleveringen-in-nederland-zijn-nog-lang-niet-optimaal
[105] https://www.thuiswinkel.org/bedrijven/nieuws/2947/pakketleveringen-in-nederland-zijn-nog-lang-niet-optimaal

heeft de meeste servicepunten. Als verlener van de UPD geldt voor PostNL een wettelijke norm voor de spreiding van postvestigingen.[106]

Alle pakketvervoerders samen hebben momenteel ongeveer 6.300 servicepunten in Nederland. Uit een marktverkenning van de Vereniging van Postale en Bancaire Retailers (VVP) blijkt dat alle pakketvervoerders de ambitie hebben om het aantal servicepunten uit te breiden. Volgens de VVP zal binnen een paar jaar het totale aantal servicepunten toenemen tot bijna 10.000.[107] Omdat pakketvervoerders met een klein marktaandeel een kleiner volume verwerken, is het opbouwen en in stand houden van een fijnmazig netwerk met veel servicepunten relatief duur. Hiermee versterken de sterke positie van PostNL op het C2X-segment en het fijnmazige netwerk van servicepunten elkaar en daarmee ook de positie van PostNL op het B2C-segment.

Consultatievraag 7: In hoeverre zien partijen dat het netwerk van servicepunten de positie op andere segmenten dan het C2X segment kan versterken?

Contracten met servicepunten

Pakketvervoerders kunnen zowel met winkelketens als met individuele winkeliers contracten sluiten voor de exploitatie van een servicepunt. Bij een aantal pakketvervoerders zijn dit bijna altijd exclusiviteitscontracten. Dit betekent dat een winkelier alleen met die betreffende pakketvervoerder zaken kan doen en niet ook met een andere pakketvervoerder. Deze servicepunten ontvangen een vergoeding die bestaat uit een bedrag dat zij ontvangen per pakket dat door de klant opgehaald, verstuurd of geretourneerd wordt.[108]

ACM is op de hoogte van de recente klachten van winkeliers die een servicepunt van PostNL hebben. De exclusiviteitscontracten zouden hen beperken om ook voor andere pakketvervoerders diensten te leveren. Daarnaast zou PostNL de tarieven voor de exploitatie van een servicepunt hebben verlaagd.[109]

De contracten tussen winkelketens of individuele winkeliers en pakketvervoerders over de exploitatie van een servicepunt komen door onderhandelingen tot stand. ACM heeft geen onderzoek gedaan naar de onderhandelingsmacht van winkelketens of individuele winkeliers enerzijds en pakketvervoerders anderzijds. Het is ACM daarom vooralsnog niet duidelijk in hoeverre winkelketens of individuele winkeliers de mogelijkheid hebben om een contract met een exclusiviteitsclausule of lager tarief al dan niet te accepteren. ACM heeft evenmin onderzoek gedaan naar de overstapdrempels voor winkelketens of individuele winkeliers wanneer zij zouden besluiten om (ook) voor een andere pakketvervoerder diensten te leveren/een servicepunt te exploiteren.

[106] Artikel 4b, Postbesluit 2009.
[107] VVP Marktverkenning 2015.
[108] Volkskrant, *"Winkelier boos over 'chantagevoorstel' PostNL"*, 16 maart 2016.
[109] Telegraaf, "Woede om plan PostNL", 11 februari 2016.

Pakketvervoerders kunnen kiezen voor verschillende bezorgkanalen. De door PostNL afgesloten exclusiviteitscontracten lijken de mogelijkheden voor andere pakketvervoerders om zelf op andere locaties servicepunten te openen niet te beperken. Pakketvervoerders hebben plannen om het aantal servicepunten dat zij hebben, uit te breiden. ACM heeft geen signalen dat exclusiviteitscontracten met PostNL de andere pakketvervoerders op dit moment beperken in hun groeimogelijkheden.

ACM heeft vooralsnog geen zicht op de consumentenschade die voort zou (kunnen) vloeien uit de exclusiviteitscontracten en/of de verlaging van de tarieven voor de exploitatie van servicepunten door winkelketens of individuele winkeliers. ACM zal klachten en signalen van consumenten met betrekking tot de pakket(vervoer)markt nauwgezet monitoren.

Tussenbevinding
PostNL heeft het meest fijnmazige netwerk van servicepunten. Alle pakketvervoerders hebben de ambitie om het aantal servicepunten te laten toenemen. De servicepunten zijn belangrijk voor het verzenden van pakketten in het C2X-segment, retourzendingen en het ophalen van pakketten in het B2C-segment. Daarnaast hebben PostNL en DHL Parcel ook pakketautomaten waar ontvangers hun pakketten kunnen ophalen.

9.3 Innovatie

Er is in de markt een aantal nieuwe initiatieven zichtbaar, met name in de bezorging van pakketten. Ook zijn er, zoals beschreven in hoofdstuk 5, een aantal kleine, innovatieve bedrijven op de markt actief die inspelen op de vraag van een klein deel van de afzenders naar specifieke, specialistische dienstverlening.

Eén van de pakketvervoerders geeft aan dat nieuwe vormen van dienstverlening op twee verschillende manieren tot stand kunnen komen, namelijk vanuit de pakketvervoerders zelf of vanuit de vraag van (grote) klanten. Wanneer een nieuwe dienst haalbaar blijkt te zijn, wordt deze vaak getest in een *pilot* met een aantal klanten. Daarna wordt de dienst breder in de markt aangeboden.

Innovaties in bezorging

Een aantal innovaties in de bezorging die recent geïntroduceerd zijn, betreft de bezorging in het weekend, avondbezorging en de introductie van pakketautomaten. Ook wordt er getest met bezorging in pakketbrievenbussen. Voorts worden er in het buitenland experimenten uitgevoerd met bezorging via *drones*[110] en bezorging in kofferbakken van auto's[111]. Deze extra bezorgopties zorgen ervoor dat een pakket gemakkelijker in één keer kan worden bezorgd en er dus minder bezorgpogingen nodig zijn. Dit bespaart de pakketvervoerder immers kosten en verhoogt de snelheid waarmee de ontvanger zijn pakket in bezit krijgt. Nadelen zijn wel dat de logistiek voor de

[110] Zoals Google met Project Wing, DHL met bezorging op het Duitse Waddeneiland Juist of Amazon met het experiment Prime Air.
[111] https://www.bright.nl/amazon-en-dhl-testen-pakketbezorging-de-kofferbak

pakketvervoerder complexer wordt en dat door de vele mogelijkheden de dienstverlening minder transparant wordt.

Een andere trend is dat ontvangers van pakketten steeds meer controle krijgen over hun zending. Hierbij kan niet alleen gedacht worden aan hoe en waar een pakket bezorgd wordt, maar ook aan *real-time track & trace* oplossingen en notificaties voordat een pakket wordt bezorgd.[112] Zo heeft PostNL de pilot MyTime geïntroduceerd waarbij ontvangers een specifiek tijdslot van twee uur kunnen kiezen waarbinnen hun pakket bezorgd wordt.[113] Andere mogelijke veranderingen zijn een leuke bezorgdoos of een cadeau bij je bestelling.

Late aanlevering van pakketten

Een andere ontwikkeling is dat zakelijke verzenders de mogelijkheid krijgen om steeds later hun pakketten aan te leveren bij een pakketvervoerder. Een voorbeeld hiervan is de Premium Collectie van PostNL.[114] Daarbij kunnen pakketten tot middernacht worden aangeleverd bij het depot van PostNL en worden de pakketten de volgende dag bezorgd. Met de mogelijkheid om soms nog tot na middernacht pakketten aan te kunnen leveren geven pakketvervoerders zakelijke verzenders de mogelijkheid om late bestellingen de volgende dag nog bezorgd te kunnen krijgen. Afnemers geven echter aan dat dit soort dienstverlening vooral mogelijk is voor grote verzenders.

Same day delivery

Een ontwikkeling die nog verder gaat dan bezorging op de volgende dag bij een late bestelling, is *same day delivery*. Hierbij worden pakketten die in de ochtend worden aangeleverd nog dezelfde dag bezorgd. Deze dienst is geïntroduceerd door PostNL en door DHL Parcel.[115] Daarnaast is er ook een aantal nichespelers die deze dienst aanbieden.[116]

Een aantal pakketvervoerders geeft aan dat *same day delivery* de tijdsdruk binnen het netwerk enorm vergroot. *Same day delivery* is daarom alleen mogelijk wanneer een netwerk meer gedecentraliseerd is en de sorteercentra dichter bij de klant zitten. Een aantal afnemers vraagt zich af in hoeverre klanten deze versnelling van de bezorging als noodzakelijk zien. Dit zal ook afhankelijk zijn van het type product dat wordt besteld.

Gespecialiseerde vormen van dienstverlening

Een ander soort innovatie die zichtbaar is, is dat pakketvervoerders naast de standaardbezorging ook meer gespecialiseerde dienstverlening gaan aanbieden. Dit zorgt ervoor dat andere soorten producten kunnen worden bezorgd die voorheen niet door pakketvervoerders verwerkt konden worden. Daarmee lijkt deels te worden ingesprongen op de niches waar ook kleine, innovatieve

[112] European Express Association, EEA Response to European Commission Green Paper on an integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU, 19-02-2013.
[113] PostNL jaarverslag 2015, pagina 13.
[114] http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/oplossingen-voor-in-uw-webwinkel/premium-collectie/
[115] http://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/persberichten/2015/november/vandaag-besteld-vandaag-in-huis-met-postnl.html, https://www.dhlparcel.nl/nl/nieuws/dhl-parcel-start-same-day-delivery-voor-nespresso
[116] Bijvoorbeeld https://www.fadello.nl, http://www.defietskoerierutrecht.nl, http://www.pluplus.com en https://hallobezorger.nl

partijen actief zijn. Voorbeelden hiervan zijn de leeftijdscontrole door middel van het vragen naar een legitimatiebewijs bij de bezorging[117], de speciale box die door PostNL is ontwikkeld waarin voedsel gekoeld kan worden en met een standaard bezorging mee kan[118] of het flespakket voor breekbare flessen[119]. Daarnaast is PostNL bezig met de ontwikkeling van een netwerk en dienstverlening om levensmiddelen en versproducten te bezorgen.[120]

Toenemende drukte in binnensteden

Pakketvervoerders rijden steeds meer dagelijks of zelfs meerdere keren per dag door dezelfde wijken. De toenemende drukte in binnensteden ontstaat dwingt de pakketvervoerders steeds meer om met innovatieve initiatieven te komen om te voorkomen dat de binnensteden dichtslibben. Bij een aantal pakketvervoerders worden andere voertuigen ingezet of getest voor de bezorging in binnensteden. Voorbeelden zijn een fiets waar een kleine container op kan[121] of de inzet van kleine elektrische voertuigen[122]. Een andere mogelijke oplossing hiervoor is het werken met *cityhubs*. Dit zijn centrale punten aan de rand van steden waar pakketten worden afgeleverd. Deze worden vervolgens door één partij bij de consument thuis bezorgd.[123] Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het project stadslogistiek Delft.[124] Enkele andere partijen geven aan dat één vervoerder voor de bezorging bij consumenten thuis voldoende is. Het is minder belastend voor het milieu en het werkt efficiënter waardoor kosten worden bespaard.

Tussenbevinding

Er zijn nieuwe initiatieven zichtbaar in de dienstverlening. Deze innovaties zitten met name in nieuwe manieren of mogelijkheden in de bezorging van pakketten bij consumenten. Andere ontwikkelingen zijn dat verzenders pakketten steeds later kunnen aanleveren bij de pakketvervoerder, *same day delivery* en een aantal meer gespecialiseerdere vormen van dienstverlening. Ook zijn er duurzaamheidsinitiatieven en oplossingen voor de drukte in binnensteden zichtbaar.

[117] http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/verzendopties-voor-uw-webwinkel/id-check-aan-de-deur/
[118] PostNL jaarverslag 2015 pagina 26.
[119] http://www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/webwinkels/oplossingen-voor-in-uw-webwinkel/flespakket/
[120] PostNL jaarverslag 2015 pagina 5.
[121] http://www.dhl.nl/nl/pers/pers_berichten/berichten_2015/local/042315.html
[122] https://gls-group.eu/NL/nl/nieuwsoverzicht/nieuwe-stadsdepots
[123] Elsevier, “Iedereen wil uw pakje”, 7 februari 2015.
[124] http://www.stadslogistiek.info/home/delft/

10 Digital Single Market initiatief

Op het gebied van de regelgeving heeft de Europese Commissie (hierna: EC) het *Digital Single Market* initiatief gelanceerd. Het doel van dit initiatief is het creëren van één digitale interne markt binnen Europa. Een onderdeel hiervan is het stimuleren van e-commerce binnen Europa door de toegankelijkheid voor zowel consumenten als bedrijven te verbeteren.[125] De EC beschouwt een goed werkende markt voor grensoverschrijdende pakketdiensten als een belangrijke voorwaarde om e-commerce te stimuleren. De EC kijkt in dit kader vooral naar de hoogte van tarieven voor grensoverschrijdende pakketten en de transparantie van deze tarieven. Daarnaast wordt er ook gekeken in hoeverre eventuele regulering van deze markt kan bijdragen aan het stimuleren van e-commerce binnen Europa.[126]

10.1 Focus van de Digital Single Market

In hoofdstuk 6 is weergegeven dat het grensoverschrijdend pakketvervoer sterker groeit dan het binnenlands pakketvervoer. In 2015 bedroeg ongeveer 31% van het volume en 45% van de omzet het vervoer van grensoverschrijdende pakketten. De markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer is minder geconcentreerd dan die voor binnenlands pakketvervoer. Ook zijn de verhoudingen in marktaandelen tussen partijen anders op deze markt.

In het consultatierapport van de EC over het belang van een Europese geïntegreerde markt voor pakketdiensten stelt de EC dat verschillende stakeholders klagen over het gebrek aan transparantie en de hoogte van de bezorgtarieven.[127] De EC concludeert bovendien dat de belangen van consumenten die grensoverschrijdend online aankopen doen, niet worden meegenomen in de huidige regulering op de postmarkt. Volgens de EC vinden zowel consumenten als webwinkels dat de huidige prijzen voor grensoverschrijdende pakketdiensten te hoog zijn en dat door het gebrek aan transparantie de keuze tussen pakketvervoerders niet altijd goed te maken is. Consumenten hebben daarnaast last van een gebrek aan informatie over hun bestelling en ervaren leveringsproblemen waarvan vaak niet duidelijk is bij wie ze daarvoor terecht kunnen. De EC heeft ook geconstateerd dat de tarieven van grensoverschrijdende pakketdiensten significant verschillen, zelfs wanneer er tussen twee leveringen geen verschil bestaat wat betreft de hoeveelheid goederen en de bestemming. Het is volgens de EC daarom van belang dat er meer duidelijkheid komt over de bepaling van de tarieven, de mogelijkheden die bestaan voor pakketbezorging en de kwaliteit van de dienstverlening.[128]

Volgens de EC zal het vergroten van de transparantie op deze markt (zowel wat betreft de hoogte van tarieven als informatie over levering en kwaliteit) ervoor zorgen dat pakketvervoerders

[125] Green Paper: An integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU; COM(2012) 698 final.
[126] http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/index_en.htm
[127] Green Paper: An integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU; COM(2012) 698 final.
[128] Mededeling van de Commissie, Een stappenplan voor de voltooiing van de interne markt voor pakketbezorging. Vertrouwen scheppen in bezorgdiensten en online verkoop stimuleren ; COM(2013) 886 final.

gestimuleerd worden om hun prestaties te verbeteren. Consumenten zullen hierdoor ook beter geïnformeerde keuzes kunnen maken.[129]

10.2 Standpunt van pakketvervoerders

Verschillende pakketvervoerders hebben in gesprekken aangegeven dat er volgens hen voldoende concurrentie op de markt van grensoverschrijdend pakketvervoer is. Pakketvervoerders vinden dat ook meegenomen moet worden dat de grote internationale webwinkels een sterke positie hebben in de tariefonderhandelingen en het effect daarvan op de marges van de pakketvervoerders. Ze vinden bovendien dat het logisch is dat de tarieven voor grensoverschrijdend pakketvervoer, zoals ook in paragraaf 8.2 is weergegeven, hoger liggen dan voor het binnenlands pakketvervoer vanwege de langere afstanden en de daardoor veroorzaakte transportkosten. Bovendien is er volgens de pakketvervoerders ook steeds meer transparantie op de markt door transportvergelijkingssites waar ook de kleine webwinkels toegang tot hebben. Voor consumenten is ook steeds meer informatie beschikbaar als het gaat om de levering van hun producten, bijvoorbeeld via *track & trace services*. Verdere regulering op deze markt is volgens de pakketvervoerders daarom niet nodig.

Dit beeld wordt bevestigd door de European Express Association. Deze uit twijfels over de vraag of het in het belang is van de consument en de concurrentie op de markt om de leveringstarieven die pakketvervoerders zijn overeengekomen met webwinkels voor een ieder transparant te maken. Deze prijzen komen namelijk tot stand na specifieke contractonderhandelingen tussen de partijen en kunnen daardoor niet als tarief worden genomen die voor de hele markt zouden moeten gelden. Volgens de European Express Association is het voldoende om de tarieven die specifiek voor consumenten gelden te publiceren, zoals reeds wordt gedaan. Deze zijn eenvoudig voor de consument te begrijpen en de tariefbepaling is voor de consument hierdoor transparant genoeg.[130]

Daarentegen hebben enkele afnemers van pakketdiensten in gesprekken aangegeven dat er juist wel een gebrek aan prijstransparantie is op de markt. Het is volgens hen voor zowel consumenten als bedrijven lastig om vooraf inzicht te krijgen in de hoogte van de tarieven en hoe deze worden bepaald.

10.3 Analyse grensoverschrijdend pakketvervoer

In een gezamenlijke opinie van BEREC en de ERGP[131] en door het ministerie van Economische Zaken[132] is het voornemen van de EC kritisch beoordeeld.

---

[129] Green Paper: An integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU; COM(2012) 698 final.
[130] European Express Association, EEA Response to European Commission Green Paper on an integrated parcel delivery market for the growth of e-commerce in the EU, 19-02-2013.
[131] Price transparency and regulatory oversight of cross-border parcels delivery, taking into account possible regulatory insights from the electronic communications sector / Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) – European Regulators Group for Postal Services (ERGP), 2015.
[132] Ministerie van Economische Zaken, Reactie op openbare raadpleging over grensoverschrijdende pakketbezorging, 2016.

In deze marktscan constateert ACM dat de concentratiegraad op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer, zoals uit de cijfers in hoofdstuk 6 blijkt, lager is dan op de markt voor binnenlands pakketvervoer. Daarnaast blijkt uit paragraaf 8.2 wel dat de gemiddelde opbrengsten van pakketvervoerders voor grensoverschrijdende pakketten hoger liggen dan voor binnenlandse pakketten. Volgens een aantal pakketvervoerders komt dit doordat bij grensoverschrijdend pakketvervoer over het algemeen meer fysiek transport benodigd is. De gemiddelde opbrengsten dalen wel, hetgeen kan duiden op concurrentie.

Er zijn afnemers die in gesprekken hebben aangegeven problemen te zien met de transparantie van de tarieven die pakketvervoerders aan webwinkels doorberekenen voor het bezorgen van pakketten. De pakketvervoerders zelf geven aan dit probleem niet te zien omdat er voldoende concurrentie zou zijn op de markt waardoor de pakketvervoerders wel transparant moeten zijn over hun aanbod. Het ministerie van Economische Zaken voegt daaraan toe dat het er nog niet van overtuigd is dat er een gebrek is aan transparantie op de markt vergeleken met de andere markten die niet gereguleerd zijn. Om te kunnen stellen dat de huidige tarieven niet competitief zijn, zou volgens het ministerie onderzoek moeten worden gedaan naar de totstandkoming van tarieven op de markt.[133]

Er is bij grensoverschrijdend pakketvervoer sprake van een markt met heterogene afnemers (webwinkels). Net als op de markt voor binnenlands pakketvervoer hebben de grote webwinkels voldoende kopersmacht om een zo laag mogelijk tarief te onderhandelen. Meer prijstransparantie kan het voor de kleine webwinkels inzichtelijker maken wat zij kwijt zijn aan de verzending per pakketvervoerder. Dit zal het machtsverschil met de grote webwinkels echter niet verkleinen. Praktische zaken zoals betalingsmogelijkheden en de organisatie van retourzendingen zijn mogelijk andere belemmeringen voor de ontwikkeling van de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer. Bovendien gelden toetredingsdrempels voor nieuwe pakketvervoerders ook op de markt voor grensoverschrijdende pakketten. Deze factoren zijn niet op te lossen door enkel in te grijpen op de transparantie of de hoogte van tarieven.

De analyse van ACM is dat het op dit moment nog niet duidelijk is dat problemen worden veroorzaakt wordt door een gebrek aan transparantie op de markt en/of door te hoge tarieven.

Tussenbevinding

De Europese Commissie streeft met het *Digital Single Market* initiatief naar het creëren van één digitale interne markt binnen Europa. De EC beschouwt de markt voor grensoverschrijdende pakketdiensten als een belangrijke factor om e-commerce te stimuleren. Dit is een groot en bovendien sterk groeiend deel van de markt. De EC focust zich voornamelijk op de hoogte van de tarieven en de transparantie hiervan. De analyse van ACM is dat het op dit moment nog niet duidelijk is dat problemen worden veroorzaakt door een gebrek aan transparantie op de markt en/of door te hoge tarieven. ACM merkt op dat factoren die de concurrentie beperken op de markt voor

[133] Ministerie van Economische Zaken, Reactie op openbare raadpleging over grensoverschrijdende pakketbezorging, 2015.

binnenlands pakketvervoer, zoals het verschil in onderhandelingsmacht tussen grote en kleine webwinkels en de toetredingsdrempels, ook aanwezig zijn op de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer. Praktische zaken zoals betalingsmogelijkheden en de organisatie van retourzendingen zijn mogelijk andere belemmeringen voor de ontwikkeling van de markt voor grensoverschrijdend pakketvervoer. Een nadere probleemanalyse is wenselijk.

11 Bevindingen

De pakkettenmarkt is een snel groeiende markt waar verschillende partijen op verschillende segmenten actief zijn. De vier grootste pakketvervoerders op de binnenlandse markt zijn PostNL, DHL Parcel, DPD en GLS. Zij concurreren met elkaar met elk hun eigen infrastructuur. Exprespartijen worden door pakketvervoerders niet als concurrenten gezien op de binnenlandse pakkettenmarkt, maar wel bij grensoverschrijdend pakketvervoer. Daarnaast zijn er nog verschillende nichepartijen actief die een gespecialiseerde service leveren.

11.1 Verhoudingen in de sector

PostNL is de grootste partij op de binnenlandse markt, gevolgd door DHL Parcel. DPD en GLS hebben een klein marktaandeel. De markt is sterk geconcentreerd. De concentratie is vanaf 2012 niet sterk toe- of afgenomen. Op de markt voor grensoverschrijdende pakketten liggen de verhoudingen tussen partijen anders. Hier zijn DPD en PostNL de grootste partijen en is UPS de derde partij. Het marktaandeel van PostNL in de periode van 2012 tot en met 2015 behoorlijk gestegen. De grensoverschrijdende markt is minder geconcentreerd dan de binnenlandse markt. De concentratiegraad is wel toegenomen.

De binnenlandse pakkettenmarkt groeit sterk. In volume is de markt in 2015 met 11,3% gegroeid ten opzichte van 2014. De markt voor grensoverschrijdende pakketten is in deze periode nog harder gegroeid, namelijk met 12,7%. Er is weinig toetreding. Voor toetreding op grote schaal zijn hoge investeringen benodigd. Wel zijn er kleinschalige, veelal innovatieve partijen op de markt die vooral in niches proberen te groeien.

Een deel van de markt is gereguleerd. Dit zijn de diensten die onder de UPD vallen en uitgevoerd worden door PostNL als aangewezen verlener van de UPD. Een aantal andere partijen levert dezelfde of soortgelijke diensten aan consumenten. Deze partijen ervaren hierbij een concurrentienadeel omdat UPD-diensten van PostNL conform de Europese btw-richtlijn zijn vrijgesteld van btw. Dat geldt specifiek voor het C2X-segment. Dit segment omvat ongeveer 2% van de totale markt. Het is daarom de vraag in hoeverre dit invloed heeft op de concurrentieverhoudingen op de gehele pakkettenmarkt.

11.2 Concurrentie op arbeidskosten

Arbeidskosten vormen een van de belangrijkste kostenposten voor pakketvervoerders. Er zijn veel discussies rondom de inzet van zelfstandige pakketbezorgers door PostNL, omdat hij hiermee grote kostenvoordelen zou behalen. De vragen rondom de pakketbezorgers spelen niet alleen bij PostNL, maar worden door verschillende partijen breder teruggezien.

Kernpunt in de discussie rondom de situatie bij PostNL is de vraag of deze pakketbezorgers daadwerkelijk zelfstandige ondernemers zijn. In twaalf van vijftien zaken kwamen rechtbanken tot de

conclusie dat er geen sprake was van een arbeidsovereenkomst. PostNL heeft zelf aangekondigd dat alle nieuwe pakketbezorgers een vast contract zullen krijgen.

Het kabinet beoogt de problemen rondom schijnzelfstandigheid structureel te kunnen aan te pakken door de invoering van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA). Deze wordt 1 mei 2016 van kracht met een overgangstermijn tot 1 mei 2017. De verantwoordelijkheid voor de arbeidsrelatie komt daardoor gedeeltelijk ook bij de opdrachtgever te liggen in plaats van alleen bij de zelfstandige opdrachtnemer. De Staatssecretaris van Financiën heeft in een recente Kamerbrief aangegeven dat na de invoering van de Wet DBA elke opdrachtgever die onder dezelfde voorwaarden pakketten laat bezorgen door zelfstandige pakketbezorgers, een gelijkluidend oordeel krijgt bij de beoordeling van de overeenkomst door de Belastingdienst.

Het is op dit moment nog te vroeg om de uitwerking van de recente ontwikkelingen te zien. ACM vindt het belangrijk om de signalen vanuit concurrentieoogpunt te blijven volgen en in gesprek te blijven met betrokken partijen.

11.3 Onderhandelingsmacht van afzenders

Uit dit onderzoek blijkt dat een beperkte groep zeer grote verzenders over veel onderhandelingsmacht beschikt ten opzichte van de pakketvervoerders. Daardoor kunnen grote verzenders lagere tarieven afdwingen en hoge eisen stellen aan de dienstverlening. Pakketvervoerders hebben vanwege de schaal- en dichtheidsvoordelen een groot belang om de volumes van deze grote verzenders te contracteren. Opvallend is dat deze binnen Nederland bijna allemaal gebruik maken van PostNL. Dit komt waarschijnlijk doordat de keuze beperkter is dan deze lijkt. Een aantal afnemers geeft aan dat PostNL en DHL Parcel de hoogste kwaliteit van dienstverlening kunnen leveren vanwege de fijnmazigere netwerken. Bij de keuze voor een pakketvervoerder kijken afnemers voornamelijk naar een betrouwbare dienstverlening, een goede dekking van het bezorgnetwerk, een hoge bezorgkwaliteit, het aantal afleverpogingen en een scherp tarief. Over het gemak van het overstappen naar een andere pakketvervoerder bestaat een overwegend positief beeld en wordt voornamelijk aangegeven dat er geen grote drempels zijn.

Kleine webwinkels hebben een mindere of geen onderhandelingspositie om betere tarieven en voorwaarden af te dwingen. Dit verschil in onderhandelingsmacht tussen webwinkels heeft daarmee mogelijke consequenties voor de concurrentie op de markt voor e-commerce. Dit is in deze marktscan niet onderzocht.

11.4 Tarieven

De tarieven op het C2X-segment zijn bij alle pakketvervoerders openbaar. Er bestaan geen grote prijsverschillen tussen partijen. PostNL vraagt, ondanks een btw-vrijstelling op dit segment de hoogste tarieven. Op het B2C en B2B-segment van de markt zijn de tarieven minder transparant omdat met grote klanten individuele tarieven worden afgesproken onder meerjarige overeenkomsten.

Grote klanten krijgen daarbij beduidend lagere tarieven aangeboden dan kleinere afnemers of de enkelstukstarieven op het C2X-segment.

De gemiddelde opbrengsten op de binnenlandse markt dalen slechts licht. Dit betekent dat grote schaalvoordelen, die behaald worden doordat de volumes groter worden, zich niet lijken te vertalen in lagere tarieven. Op het segment voor grensoverschrijdende pakketten zijn de verschillen in gemiddelde opbrengsten tussen pakketvervoerders groter en dalen de gemiddelde opbrengsten meer. De tarieven van PostNL liggen, ondanks de vermeende kostenvoordelen uit onder meer de inzet van zelfstandige pakketbezorgers en schaalvoordelen door grotere volumes, niet lager dan bij andere pakketvervoerders.

11.5 Dienstverlening

Op het gebied van dienstverlening bestaat er een wisselend beeld. Enerzijds ziet een aantal pakketvervoerders de standaard pakketdiensten steeds meer als *commodity product* met weinig kwaliteitsverschillen tussen partijen. Anderzijds zien afnemers wel kwaliteitsverschillen tussen de verschillende pakketvervoerders. Tegelijkertijd zijn er verschillende innovaties zichtbaar op de markt. Deze richten zich voornamelijk op snellere en gemakkelijkere bezorging voor de ontvangers van pakketten. Ook zijn er initiatieven voor meer gespecialiseerde vormen van dienstverlening en meer duurzame bezorging in verband met overbelasting van netwerken en bezorging in drukke binnensteden.

Kijkend naar de keuze voor consumenten op het C2X-segment geldt dat PostNL hier een voordeel heeft ten opzichte van andere postvervoerders omdat hij de meeste servicepunten heeft en de beste reputatie. Consumenten kiezen voornamelijk voor PostNL. Die heeft op dit segment van de markt 85-90% op basis van volume in handen.

11.6 Digital Single Market initiatief

Op het gebied van regelgeving is de belangrijkste ontwikkeling het *Digital Single Market* initiatief van de Europese Commissie. Deze focust met name op de transparantie en de hoogte van tarieven van grensoverschrijdende pakketdiensten. ACM ziet dat de markt voor grensoverschrijdend verkeer minder geconcentreerd is dan de markt voor binnenlands verkeer. De gemiddelde opbrengsten liggen hoger, mogelijk doordat er meer fysiek transport benodigd is. Net als bij binnenlands pakketvervoer is er verschil in onderhandelingsmacht tussen grote en kleine webwinkels. Meer transparantie neemt dit verschil niet weg. Een nadere probleemanalyse op deze markt is wenselijk.