



Tariefbeoordeling verordening grensoverschrijdend pakketvervoer

Ons kenmerk : ACM/UIT/517575
Zaaknummer : ACM/19/035867
Datum : September 2019

Achtergrond en aanleiding

Sinds dit jaar dienen postvervoerders die intra EU pakketdiensten leveren te voldoen aan de verplichtingen uit de verordening 2018/644 van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (hierna: verordening). De verordening heeft als doel de intra Europese elektronische handel te bevorderen, meer transparantie op de pakketmarkt te verkrijgen en mogelijk onredelijk hoge tarieven aan te kaarten.

Volgens artikel 4 van de verordening dient elk bedrijf dat intra-Europese pakketdiensten levert, in Nederland gevestigd is en gemiddeld meer dan 50 werknemers in dienst had in het afgelopen kalenderjaar, zijn intra-Europese tarieven voor pakketdiensten aan te leveren aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM).

In artikel 5 is vervolgens beschreven dat de ACM de desbetreffende tarieven moet doorsturen aan de Europese Commissie (hierna commissie) die deze vervolgens moet publiceren op een niet-commerciële website. De ACM is vervolgens verplicht om te beoordelen of de tarieven niet onredelijk hoog zijn, zoals beschreven in artikel 6 van de verordening.

Naar het oordeel van de ACM vallen onder de te beoordelen tarieven alleen de grensoverschrijdende intra-EER tarieven van Koninklijke PostNL B.V. (hierna: PostNL) welke onder de universele postdienst (hierna: UPD) vallen.

Op grond van artikel 6 van deze Verordening dient de ACM eerst vast te stellen welke van de door PostNL ingediende tarieven zij nader dient te beoordelen. Hiertoe heeft de ACM het filtermechanisme toegepast zoals dat door de Europese Commissie is vastgelegd in haar richtsnoeren.¹ Dit filtermechanisme selecteert voor elke lidstaat de hoogste 25% van de tarieven van de UPD-verleners voor inkomende post. Deze tarieven zijn gecorrigeerd voor koopkracht op basis van data van Eurostat. Na toepassing van dit filter blijken de tarieven van een brief van 500 gram vanuit Nederland naar alle lidstaten, behalve Duitsland en Frankrijk, in aanmerking te komen voor een beoordeling als bedoeld in artikel 6 van de Verordening.

Ten behoeve van deze beoordeling heeft de ACM op 2 juli en 5 september 2019 enkele vragen aan PostNL gesteld conform artikel 6, vijfde lid, van de verordening.

¹ Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor nationale regelgevende instanties betreffende de transparantie en beoordeling van tarieven van grensoverschrijdende pakketten overeenkomstig Verordening (EU) 2018/644 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1263 van Commissie, COM(2018) 838 van 12 december 2018.

Beoordeling

Uit het filter van de Europese Commissie blijkt dat de ACM het tarief van PostNL voor het verzenden van een standaard brief van 500 gram moet beoordelen. Dit tarief bedraagt in 2019 €9,80 voor verzending naar landen in Europa die vallen onder zone 1, en €12,60 voor verzending naar landen in Europa die vallen onder zone 2. Dit tarief geldt voor een standaardbrief van 350 tot 2000 gram. Daarmee hanteert PostNL een uniform tarief voor de drie verschillende gewichtsklassen die de Europese Commissie hanteert, te weten 500, 1000 en 2000 gram.

De Europese Commissie geeft in de verordening aan dat ook gekeken moet worden naar postzendingen met een dikte van meer dan 20 mm die als brieven worden verwerkt. Dit om te voorkomen dat er bepaalde pakketten, die verstuurd worden als briefpost, buiten beschouwing worden gelaten.

De tariefcategorieën die PostNL hanteert zijn echter gebaseerd op gewicht en niet op afmeting². Omdat we alleen informatie hebben over gewicht en niet over afmetingen, kunnen we niet bepalen welke briefzendingen boven de EC norm van 20 mm vallen. We gaan er daarom vanuit dat het tarief voor een standaardbrief met een gewicht tussen de 350 en 2000 gram zoals dit door PostNL wordt gehanteerd binnen de reikwijdte van de beoordeling valt. Brieven met een lager gewicht nemen we niet mee aangezien het te beoordelen tarief daar niet geldt en het bij lager gewicht steeds aannemelijker wordt dat het gaat om correspondentie en niet om pakketten.

In het kader van de overzichtelijkheid spreken we in de rest van deze beoordeling over briefpakketten en daarmee bedoelen we een standaard brief met een gewicht tussen de 350 en 2000 gram.

Deze beoordeling bestaat uit een aantal onderdelen. Eerst bekijken we wat het effect is van de verschillen in de tariefstructuur. Vervolgens beoordelen we het tarief van PostNL conform de elementen genoemd in de verordening.

Tariefstructuur

PostNL hanteert dezelfde tariefstructuur voor grensoverschrijdende briefpakketten als voor binnenlandse briefpakketten. Zowel voor binnenlands en buitenlandse briefpakketten geldt één tarief voor een briefpakket tussen de 350 en 2000 gram. Daarnaast heeft PostNL ervoor gekozen Europa in twee zones te verdelen met, afhankelijk van de zone, een lager en een hoger tarief. De tarieven zijn hieronder weergegeven in [Tabel 1](#) en geïndexeerd voor de koopkracht van Nederlanders volgens Eurostat en daarmee vergelijkbaar met andere Europese landen.

Tabel 1

| | Tarief briefpakketten 350 – 2000 gram |
|-----------|---------------------------------------|
| Zone EUR1 | €8,75 |
| Zone EUR2 | €11,25 |

De verordening gaat voor het beoordelen van de tarieven voor briefpakketten uit van een meer gedifferentieerde structuur, namelijk briefpakketten van 500 gram, 1000 gram en 2000 gram. Dit zorgt ervoor dat de tarieven voor de lichtere briefpakketten van PostNL relatief hoog zijn en die van zwaardere briefpakketten juist relatief laag. Dit is goed te zien in [Tabel 2](#) waar we per categorie het gemiddelde 'uitgaande' tarief (het tarief van PostNL voor een brief naar het buitenland) vergelijken met het gemiddelde 'inkomende' tarief (het gemiddelde tarief van alle buitenlandse UPD-verleners voor

² Voor briefpost gelden wel maximale afmetingen maar deze houden verband met de maximale doorgang van een brievenbus en verschillen niet over de tariefcategorieën.

verzending naar Nederland). Het tarief is een ongewogen gemiddelde omdat we niet beschikken over volumecijfers per land van oorsprong.

Tabel 2

| | 500 gram | 1000 gram | 2000 gram |
|--------------------|----------|-----------|-----------|
| Gemiddeld uitgaand | € 10,49 | € 10,42 | € 10,42 |
| Gemiddeld inkomend | € 6,86 | € 11,46 | € 17,67 |
| verschil | € 3,63 | € -1,04 | € -7,26 |

We zien dat het uitgaande tarief van PostNL hoger is dan het gemiddelde inkomende tarief wanneer het een briefpakket van 500 gram betreft. Wanneer het een briefpakket van 1000 of 2000 gram betreft is het uitgaande tarief van PostNL lager dan het gemiddelde inkomende tarief. Dit komt omdat UPD verleners in andere landen wel verschillende tarieven hanteren voor de verschillende gewichtsklassen. Om het effect van de gewichtsklasse uit te sluiten, hebben we alle gewichtsklassen samen genomen en komen we tot de volgende ongewogen vergelijking in [Tabel 3](#).

Tabel 3

| | 500 tot 2000 gram |
|--------------------|-------------------|
| Gemiddeld uitgaand | € 10,45 |
| Gemiddeld inkomend | € 12,02 |
| verschil | € -1,58 |

Hieruit blijkt dat het tarief van PostNL lager is dan gemiddeld. Het filtermechanisme van de Europese Commissie selecteert een tarief dat in aanmerking komt voor beoordeling als het bij de 25% hoogste tarieven behoort. Als we alle categorieën samenvoegen (tabel 3) ligt de grens, afhankelijk van het land van bestemming, tussen de €13,60 en €15,60. Voor geen van de bestemmingen behoort het tarief van PostNL (gemiddeld €10,45) tot de 25% hoogste en daarmee komt dit tarief niet voor beoordeling in aanmerking.

Bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op een ongewogen gemiddelde. We beschikken immers niet over alle gegevens om tot een gewogen gemiddelde voor uitgaande en inkomende tarieven te komen. PostNL heeft desgevraagd een schatting kunnen maken van de verdeling van verschillende gewichten binnen de categorie brievenbuspakketten. Met deze gegevens kunnen we een inschatting maken van de gewogen gemiddelde tarieven. We nemen daarbij aan dat de verdeling tussen de categorieën gelijk is voor ingaand en uitgaand verkeer. Deze aanname maken we, omdat we alleen beschikken over uitgaande gegevens. Dit maakt dat het gewogen gemiddelde onzeker is en enkel dient ter indicatie.

We nemen 350 gram als ondergrens omdat voor briefpakketten onder de 350 gram een ander dan het te beoordelen tarief geldt. Tevens bevatten de categorieën onder de 350 gram mogelijk veel briefpost (correspondentie). We komen dan tot de volgende verdeling in [Tabel 4](#).

Tabel 4

| Categorie | Volume 2018 |
|-----------------------------------|-----------------|
| Briefpakketten 350 tot 500 gram | [Vertrouwelijk] |
| Briefpakketten 500 tot 1000 gram | [Vertrouwelijk] |
| Briefpakketten 1000 tot 2000 gram | [Vertrouwelijk] |

We zien dat [Vertrouwelijk] van het volume bestaat uit briefpakketten tussen de 350 en 500 gram. Briefpakketten 1000 tot 2000 gram [Vertrouwelijk] categorie. Deze verhoudingen passen we toe op de tarieven van PostNL en de andere UPD-dienstverleners. Op basis van deze verhoudingen komen we tot de volgende gewogen gemiddelde gegevens in Tabel 5.

Tabel 5

| | 500 tot 2000 gram |
|--------------------|-------------------|
| Gemiddeld uitgaand | € 10,45 |
| Gemiddeld inkomend | € 9,96 |
| verschil | € 0,49 |

We zien dat het gemiddelde inkomende tarief is gedaald ten opzichte van de ongewogen berekening (Tabel 3). Dit komt omdat er relatief weinig briefpakketten tot 2000 gram worden verstuurd, de categorie waarin PostNL relatief goedkoop is. Desalniettemin blijft het tarief van PostNL onder de grens van de 25% hoogste tarieven.

Wanneer we dus naar de briefpakketten markt als geheel kijken, zou het tarief van PostNL niet aan beoordeling onderhevig zijn. Dit laat onverlet dat het tarief van PostNL voor een briefpakket van 500 gram tot de hoogste 25% behoort.

Het tarief van PostNL is een uniform tarief voor alle briefpakketten tussen de 350 en 2000 gram. De tariefstructuur voor het buitenland sluit qua gewichtsklassen volledig aan op die voor het binnenland. Volgens PostNL heeft dit voordelen in termen van klantgemak en het beperken van administratieve lasten voor klanten en PostNL. Het tarief van PostNL leidt er toe dat verzenders van lichte briefpakketten relatief duurder uit zijn dan verzenders van zwaardere briefpakketten. Dit maakt een tarief op zich echter niet onredelijk hoog. Keuzes in het kader van klantgemak en administratieve beperkingen kunnen een uniform tarief rechtvaardigen. Er is ook geen sprake van wettelijke regelgeving die PostNL verbiedt deze tariefklassen samen te nemen.

Op grond van deze analyse van het ongewogen en gewogen gemiddelde uitgaande en inkomende tarief, heeft de ACM geen aanwijzingen dat het tarief van PostNL voor het verzenden van een brief van 500 gram onredelijk hoog is.

Elementen uit de verordening

De verordening geeft aan dat wij bij de beoordeling met name rekening houden met de volgende elementen:

- De binnenlandse en alle andere relevante tarieven van de vergelijkbare pakketbezorgdiensten in de lidstaat van oorsprong en in de lidstaat van bestemming;
- De eventuele toepassing van een uniform tarief ten aanzien van twee of meer lidstaten;
- Bilaterale volumes, specifieke vervoers- of afhandelingskosten, andere relevante kosten en dienstkwaliteitsnormen;

- d) De waarschijnlijke gevolgen voor particuliere gebruikers en kleine en middelgrote ondernemingen.

We hebben al deze elementen bestudeerd en komen tot de conclusie dat alleen element a relevant is voor deze beoordeling. De andere elementen zijn voor deze beoordeling minder van belang. Hieronder leggen we kort uit waarom.

Het tarief van PostNL is een uniform tarief. Dit gegeven verklaart echter niet waarom het tarief voor beoordeling is aangemerkt. Het tarief moet namelijk voor vrijwel elke lidstaat beoordeeld worden. Dit maakt dat de keuze voor een uniform tarief er niet voor zorgt dat het tarief voor bepaalde lidstaten wel of niet beoordeeld moet worden.

[Vertrouwelijk]

Tot slot zijn de gevolgen voor particuliere gebruikers en het midden- en kleinbedrijf beperkt. Het is zo dat verzenders en ontvangers van relatief lichte briefpakketten nadeel van de tariefstructuur ondervinden. Aan de andere kant ondervinden ontvangers en verzenders van relatief zware briefpakketten voordeel van de gekozen tariefstructuur. We hebben geen aanwijzingen dat hiermee bewust en/of systematisch bepaalde groepen worden bevoordeeld of juist benadeeld. Bovendien ondervinden alle gebruikers voordeel van een eenvoudige en overzichtelijke tariefstructuur die aansluit bij het binnenland.

Bovenstaande maakt dat de elementen b t/m d niet tot de conclusie leiden dat er sprake is van een onredelijk hoog tarief.

Binnenlandse en andere relevante tarieven

De pakketbezorgdiensten, en dan met name UPD-uitvoerders, in de verschillende Europese lidstaten verschillen op veel punten van elkaar wat betreft omvang, organisatie van het productieproces, de mate van ontwikkeling van hun netwerk en infrastructuur en het wettelijk kader waaraan zij gebonden zijn. De kostenstructuren verschillen daarom ook sterk.

Om die reden achten wij het passend deze vergelijkende analyse te beperken tot een vergelijking van tarieven met binnenlandse concurrenten van de UPD-uitvoerder.

In Nederland is er naast PostNL één andere aanbieder die een vergelijkbaar product aanbiedt, namelijk Sandd. In [Tabel 6](#) zijn de tarieven van PostNL en Sandd voor de relevante dienst weergegeven³. Aangezien het een vergelijking van binnenlandse tarieven betreft, zijn ze niet gecorrigeerd voor Europese koopkracht.

Tabel 6

| Dienst | Tarief PostNL EUR 1 | Tarief PostNL EUR 2 | Tarief Sandd |
|----------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Brief 350 gram tot 2 kilo ⁴ | €9,80 | €12,60 | €8,80 |

Uit [Tabel 6](#) blijkt dat Sandd in tegenstelling tot PostNL geen onderscheid maakt tussen landen binnen Europa. Sandd is daarmee €1,00 ofwel 10,2% goedkoper dan PostNL als het gaat om een land in categorie EUR 1 en €3,80 ofwel 30,2% goedkoper als het gaat om een land in categorie EUR 2.

³ Het tarief van PostNL is als UPD-uitvoerder vrijgesteld van btw, dat van Sandd niet.

⁴ Sandd biedt de vergelijkbare dienst 250 gram tot 2000 gram aan. Het te beoordelen tarief voor een brief voor 500 gram valt zowel voor PostNL als Sandd echter in de hoogste categorie.

PostNL is voor deze diensten, in tegenstelling tot Sandd, vrijgesteld van btw. Dit betekent dat zij haar tarieven niet met 21% hoeft te verhogen om btw bij haar klanten in rekening te brengen. Hiermee heeft zij dus een concurrentievoordeel. Omdat PostNL voor deze diensten is vrijgesteld van btw betekent dit dat zij de btw over de inkoop van goederen en diensten niet terug kan vragen. Dit verkleint het concurrentievoordeel dus weer met het aandeel inkoop van goederen en diensten in de kosten. Omdat wij niet weten hoe groot dit aandeel is, hebben we er voor gekozen niet te corrigeren voor btw en te werken met prijzen zoals deze gelden voor consumenten, inclusief btw.

PostNL maakt voor het verspreiden en collecteren van deze post gebruik van haar UPD-netwerk. Op grond van de UPD is PostNL verplicht collectiepunten zo te plaatsen dat een collectiepunt voor elke Nederlander ten minste binnen een straal van 2,5 km voorhanden is⁵. Voor Sandd, als niet UPD-dienstverlener, geldt deze verplichting niet. Dit uit zich ook in het feit dat Sandd aanzienlijk minder collectiepunten heeft dan PostNL. Een Sandd-collectiepunt is dus voor een consument gemiddeld genomen verder weg dan een PostNL-collectiepunt. Daarbij komt dat Sandd in bepaalde regio's, zoals de Waddeneilanden, helemaal geen collectiepunten heeft. Ook in andere dunbevolkte regio's moeten klanten een aanzienlijk grotere afstand afleggen naar een collectiepunt van Sandd dan naar een collectiepunt van PostNL.

Daarnaast collecteert PostNL vijf dagen in de week, terwijl Sandd dit twee dagen in de week doet. Omdat de post minder vaak wordt gecollecteerd, is het zeer aannemelijk dat deze er langer over doet om op zijn bestemming te komen.

Deze twee punten samen maken dat de kosten voor het uitvoeren van de verschillende diensten niet vergelijkbaar zijn. Dit tariefverschil kan daarom niet aanleiding zijn voor de conclusie dat het tarief van PostNL onredelijk hoog is.

Conclusie

Naar aanleiding van het filtermechanisme hebben wij het tarief van PostNL voor het verzenden van een brief van 500 gram beoordeeld. We hebben geconstateerd dat een verschil in de tariefstructuur aanleiding is geweest voor het beoordelen van het tarief. Daarnaast hebben we gekeken naar een tarief voor een vergelijkbare dienst en naar de andere elementen uit de verordening. Met name het feit dat tarief van PostNL beoordeeld moet worden vanwege een verschil in de tariefstructuur leidt ertoe dat we geen aanwijzingen hebben dat het tarief van PostNL voor het verzenden van een brief van 500 gram daadwerkelijk onredelijk hoog is.

⁵ Voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners geldt dat binnen een straal 1 km een collectiepunt aanwezig moet zijn.