



Tariefbeoordeling verordening grensoverschrijdend pakketvervoer 2020

Ons kenmerk : ACM/UIT/535783
Zaaknummer : ACM/20/040735
Datum : 30 juni 2020

1 Achtergrond en aanleiding

Sinds 2019 dienen aanbieders die intra EU pakketbezorgdiensten leveren te voldoen aan de verplichtingen uit de Verordening 2018/644 van 18 april 2018 (hierna: Verordening) betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten. 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).

Artikel 5 schrijft voor 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 van de universele dienstverlener (de UPD dienstverlener) niet onredelijk hoog zijn, zoals beschreven in artikel 6 van de Verordening. In Nederland is PostNL de UPD dienstverlener.

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 Commissie is vastgelegd in haar richtsnoeren.¹ Dit filtermechanisme selecteert voor elke lidstaat de hoogste 25% van de tarieven van de UPD-verleners voor uitgaande internationale post. Hierbij is gecorrigeerd voor koopkracht op basis van data van Eurostat.

Na toepassing van dit filter blijken de door PostNL ingediende tarieven van een brief van 500 gram vanuit Nederland naar alle landen in de Europese economische ruimte (hierna: EER) in aanmerking te komen voor een beoordeling als bedoeld in artikel 6 van de Verordening. Dit is het enige tarief dat tot de 25% hoogste behoort. Dit tarief bedraagt €9.

Deze tariefbeoordeling bestaat uit een aantal onderdelen. Hoofdstuk 2 bestaat uit de feitelijke beoordeling zoals bedoeld in de Verordening. In paragraaf 2.1 gaat de ACM eerst in op de wijziging in de voorwaarden van de verzending van goederen en voorwerpen van PostNL. De ACM komt tot de conclusie dat voor het te beoordelen tarief geen product of goed naar de Europese lidstaat mag worden gestuurd. Dit maakt naar ons oordeel een beoordeling in de geest van de Verordening niet zinvol. In paragraaf 2.2 wordt gekeken naar het alternatief pakket zonder *track & trace*. Dit alternatief is ook een dienst zoals opgenomen in de Verordening. Voor deze dienst behoort het tarief van PostNL

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.

niet tot de 25% hoogste en daarom concludeert de ACM dat een beoordeling van het tarief van pakketten zonder *track & trace* niet vereist is.

In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de gevolgen van de in hoofdstuk 2 geconstateerde wijzigingen. Vervolgens constateert de ACM dat consumenten en het mkb door de wijziging in de voorwaarden minder moeten betalen voor het verzenden van hun goed of voorwerp naar andere Europese landen, als het gewicht van het poststuk meer dan 100 gram is. Ze moeten meer betalen dan in 2019 als het gewicht van het poststuk 100 gram of minder is.

Deze tariefbeoordeling wordt afgesloten met de conclusie in hoofdstuk 4.

2 Beoordeling

Uit het voorgestelde filter van de Commissie blijkt dat de ACM het door PostNL ingediende tarief voor het verzenden van een standaardbrief van 500 gram naar alle andere landen in de EER moet beoordelen. Dit tarief behoort in 2020 tot de 25% hoogste tarieven in Europa. In 2020 heeft PostNL de voorwaarden voor postzendingen echter gewijzigd. Dat heeft effect op het te beoordelen tarief. In paragraaf 2.1. bespreekt de ACM deze wijzigingen en in paragraaf 2.2. bekijkt zij alternatieven.

2.1 Wijziging in voorwaarden postzendingen

Het te beoordelen tarief is een tarief voor het versturen van een standaard brief. Dat lijkt in eerste instantie vreemd aangezien de Verordening over pakketvervoersdiensten gaat. In de Verordening staat dat ook gekeken moet worden naar postzendingen met een dikte van meer dan 20 mm die als brieven worden verwerkt. Dit is om te voorkomen dat pakketten met goed of voorwerp die verstuurd worden als brief, buiten beschouwing worden gelaten. Om deze reden valt het tarief voor het versturen van een brief van 500 gram naar andere Europese landen onder de reikwijdte van de Verordening; pakketten verstuurd als brief dienen immers ook aan een beoordeling onderhevig te zijn.

Per 1 januari 2020 heeft PostNL in zijn voorwaarden opgenomen dat bij internationale verzending goederen niet meer als standaard brief mogen worden gefrankeerd. Alle goederenzendingen moeten worden voorzien van een barcode en de informatie moet vooraf digitaal worden gedeeld met het land van bestemming.² PostNL verwijst bij deze wijziging in de voorwaarden naar internationale regelgeving van de Wereldpostunie, die dit toestaat.

Deze wijziging maakt dat standaard brieven sinds 1 januari 2020 geen goed of voorwerp meer mogen bevatten. Alleen aangetekende of verzekerde brieven mogen nog goederen of voorwerpen bevatten. Volgens de Verordening is het van belang dat het om verzending van een goed of voorwerp gaat. Daartoe is opgenomen dat de tarieven van enkelstukspostzendingen, anders dan brievenpost, in aanmerking genomen moeten worden.³ De ACM constateert dat het opgegeven tarief van PostNL niet

² Bron: tarievenboekje PostNL per 1/1/2020, te raadplegen op: <https://www.postnl.nl/tarieven/tarieven-post-en-postzegels>

³ Zie artikel 5 van de Verordening

aan deze voorwaarde voldoet, het gaat immers om brievenpost waarin geen goed of voorwerp mag worden verzonden. Dit tarief had dus niet moeten worden opgegeven. Daarom beoordeelt de ACM het tarief niet. De ACM heeft deze kwestie aangekaart bij PostNL en PostNL heeft toegezegd in het vervolg alleen tarieven aan te leveren voor diensten waarmee een goed of voorwerp verzonden kan worden.

Door de wijziging in de voorwaarden van PostNL levert PostNL de dienst standaard brief zoals bedoeld in de Verordening niet meer. Het is daarom niet zinvol om een tariefbeoordeling op het tarief voor een standaardbrief van 500 gram uit te voeren. In de volgende paragraaf kijkt de ACM naar het alternatief dat PostNL aandraagt.

2.2 Alternatief: pakket zonder *track & trace*

Consumenten en het mkb die gewend waren goederen of voorwerpen per standaardbrief naar het buitenland te verzenden, zijn nu aangewezen op een andere dienst. PostNL stelt zelf de volgende diensten met bijbehorende tarieven voor.

Tabel 1: Alternatieven voor internationale verzending brieven met goed of voorwerp.

Dienst	Zone EUR1 ⁴	Zone EUR2 ⁵
Pakket zonder <i>track & trace</i>	€9,00	€12,00
Aangetekende brief	€12,30	€14,30
Brief met verzekerservice	€17,90	€19,90

Uit tabel 1 blijkt dat PostNL consumenten en het mkb drie alternatieven aanbiedt voor de standaardbrief namelijk een pakket zonder *track & trace*, een aangetekende brief en een brief met verzekerservice.

De diensten *aangetekende brief* en *brief met verzekerservice* zijn aanzienlijk duurder en hebben dermate andere kwaliteitskenmerken (aangetekende verzending en verzekerservice) dat ze geen reëel alternatief zijn voor een standaard brief. We gaan er in het vervolg van deze tariefbeoordeling dus vanuit dat consumenten en het mkb die voorheen hun goed of voorwerp van 500 gram met een standaard brief verzonden, nu zullen kiezen voor een pakket zonder *track & trace*.

In de Verordening valt deze dienst onder een andere categorie dan een standaard brief van 500 gram, namelijk een pakket zonder *track & trace* van 1kg. Het filter van de Commissie heeft in deze categorie geen van de tarieven van PostNL aangemerkt als mogelijk onredelijk hoog. Een verdere beoordeling van de tarieven van een pakket zonder *track & trace* van 1kg is dan ook niet noodzakelijk.

De ACM zal dit tarief dus niet beoordelen. In het volgende hoofdstuk bekijkt de ACM wel de gevolgen

⁴ EUR1: België, Denemarken (excl. Faeröer Eilanden en Groenland), Duitsland, Frankrijk, (incl. Corsica en Monaco), Italië (excl. San Marino en Vaticaanstad), Luxemburg, Oostenrijk, Spanje (incl. Balearen, excl. Canarische Eilanden), Verenigd Koninkrijk (excl. Gibraltar en de Kanaaleilanden), Zweden.

⁵ EUR2: alle overige landen in Europa (exclusief Rusland)

voor consumenten en het mkb van de wijziging in de voorwaarden van postzendingen.

3 Gevolgen voor de consumenten en het mkb

Hoewel de tarieven van internationale verzending van pakketten zonder *track & trace* naar andere Europese landen niet beoordeeld hoeft te worden volgens het filter van de Commissie acht de ACM het van belang om inzichtelijk en transparant te maken wat de gevolgen voor consumenten en het mkb zijn van de wijziging van de tarieven en voorwaarden door PostNL. Dit komt niet door de hoogte van het tarief van het product pakket zonder *track & trace*, maar door de wijziging in de voorwaarden van PostNL waardoor een standaard brief geen goed of voorwerp meer mag bevatten. Door de tarieven te vergelijken kan inzichtelijk gemaakt worden welke invloed de wijziging heeft voor consumenten en het mkb. Anders dan in hoofdstuk 2 gaat het hier om een vergelijking tussen jaren, namelijk 2019 en 2020 in Nederland en niet om een vergelijking van 2020 tarieven met andere Europese landen⁶.

De ACM doet dit eerst voor de internationale verzending van goederen of voorwerpen binnen de categorie 350 tot 2000 gram. De vermelde diensten uit de Verordening van 500, 1000 en 2000 gram vallen namelijk binnen deze categorie. Daarna bekijkt de ACM de gevolgen voor het versturen van lichtere goederen of voorwerpen met diensten die niet onder de Verordening vallen.

Tabel 2: Tariefvergelijking internationale verzending goed of voorwerp 350-2000 gram 2019 en 2020

Dienst	Zone EUR1	Zone EUR2
2019: Standaard brief	€9,80	€12,60
2020: Pakket zonder <i>track & trace</i>	€9	€12

Op basis van tabel 2 stelt de ACM vast dat consumenten en het mkb die een goed of voorwerp tussen de 350 en 2000 gram naar het buitenland willen versturen, met een verzending via de diensten pakket zonder *track & trace* in 2020 goedkoper uit zijn dan in 2019. De alternatieve dienst pakket zonder *track & trace* is in 2020 immers goedkoper dan de verzending met een standaard brief in 2019.

PostNL hanteert voor zowel brieven als pakketten zonder *track en & trace* dezelfde gewichtsklasse 350 tot 2000 gram met een uniform tarief. De drie standaard zendingen uit de Verordening van 500, 1000 en 2000 gram vallen in deze gewichtsklasse. Consumenten en het mkb betalen relatief veel voor een zending van 500 gram en relatief weinig voor een zending van 2000 gram. In de tariefbeoordeling van 2019 heeft de ACM geconcludeerd dat deze tariefstructuur er niet toe leidt dat voor een van deze diensten geconcludeerd kan worden dat het uniforme tarief onredelijk hoog is. Dit gold in 2019 voor een standaardbrief, en dit geldt in 2020 voor een pakket zonder *track & trace*.

De gevolgen van de wijziging voor consumenten en het mkb die een goed of voorwerp van 500, 1000

⁶ Het filter-mechanisme uit de Verordening is immers gebaseerd op een vergelijking van tarieven in verschillende Europese landen waarvan de 25% hoogste mogelijk onredelijk hoog zijn.

of 2000 gram willen versturen zijn dus beperkt. Zij zijn in 2020 zelfs goedkoper uit dan in 2019.

Dit geldt niet voor de lichtere categorieën. Daar is het alternatief pakket zonder *track & trace* een stuk duurder dan de vergelijkbare categorie voor een standaardbrief. Deze diensten vallen niet in een aparte categorie onder de Verordening maar de ACM bekijkt ze wel om een volledig beeld te krijgen van de gevolgen van de wijziging in de voorwaarden. De vergelijking van de tarieven is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Tariefvergelijking internationale verzending goed of voorwerp tot 350 gram⁷

Gewicht	2019: EUR1 en EUR2	2020: EUR1	2020: EUR2
Tot 20 gram	€1,45	€7,50	€9
Tot 50 gram	€2,90		
Tot 100 gram	€4,35		
Tot 350 gram	€8,70		

Uit tabel 3 blijkt dat consumenten en het mkb die een goed of voorwerp naar het buitenland willen sturen in 2020 duurder uit zijn als het gewicht van een poststuk maximaal 100 gram is. Hoe lager het gewicht voor een poststuk is, hoe duurder consumenten en het mkb in 2020 relatief uit zijn.

4 Conclusie

Naar aanleiding van het filtermechanisme van de Commissie ligt de beoordeling van het door PostNL ingediende tarief voor een standaard brief van 500g voor. Door de wijziging in de voorwaarden van de internationale verzending van goederen en voorwerpen door valt dit tarief buiten de reikwijdte van de Verordening en had dit tarief niet ingediend moeten worden. PostNL heeft toegezegd in het vervolg alleen tarieven aan te leveren van diensten waarmee een goed of voorwerp kan worden verzonden.

Een alternatieve dienst, een pakket zonder *track & trace* van 350 tot 2000 gram valt in een andere categorie en is in die categorie door het filtermechanisme niet aangemerkt als een dienst met een mogelijk onredelijk hoog tarief. Een verdere beoordeling van het tarief van deze dienst is dus niet noodzakelijk. De ACM voert voor deze dienst dus geen beoordeling zoals bedoeld in de Verordening uit. De ACM brengt wel de gevolgen van de wijzigingen in kaart.

De gevolgen van de veranderingen in de voorwaarden van PostNL hangen af van het gewicht van de zending. Lichte zendingen zijn duurder geworden, terwijl zwaardere zendingen goedkoper zijn geworden. De zendingen uit de Verordening met een gewicht van 500, 1000 en 2000 gram zijn goedkoper geworden. Door de gebruikte tariefstructuur blijven net als vorig jaar de lichte zendingen relatief duur en de zwaardere zendingen relatief goedkoop.

⁷ De diensten zijn 2019: Standaard brief buitenland en 2020: Pakket zonder *track & trace*.