



Rapport

Marktstudie last mile pakketbezorging

Kenmerk ACM/UIT/534379
Datum 29 mei 2020



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding studie	5
1.2 Scope en doelstelling	5
1.3 Methode	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Marktverkenning	9
2.1 Marktverhoudingen	9
2.2 Last mile pakketbezorging	12
2.3 Vergelijking Nederland met andere Europese landen	21
2.4 Samenwerking en exclusiviteit in de <i>last mile</i> pakketbezorging	24
2.5 Tussenconclusie	25
3 Ervaringen en marktontwikkelingen	26
3.1 Verhogen efficiëntie in het algemeen	26
3.2 Pakketkluisen	27
3.3 Servicepunten en buurtpunten	30
3.4 Tussenconclusie	31
4 Andere belangen	32
4.1 Publieke belangen: duurzaamheid en congestie in binnensteden	32
4.2 Verschillen in gemeentelijk beleid	34
4.3 Tussenconclusie	36
5 Conclusies	38

Managementsamenvatting

Het pakketvervoer is met de stijgende populariteit van e-commerce de afgelopen tijd gegroeid met tientallen procenten per jaar. In economische zin functioneert de *last mile* pakketbezorging (het laatste deel van de thuisbezorgdistributie) op hoofdlijnen goed. De Nederlandse consument maakt daarbij graag gebruik van thuisbezorging: 82% van de pakketten worden besteld voor bezorging aan huis. De populariteit van thuisbezorging heeft echter ook nadelen. Aan de ene kant worden er hoge kosten gemaakt op de last mile. Aan de andere kant ontstaan er door het hoge aantal vervoersbewegingen maatschappelijke kosten die niet worden doorgerekend, en die ten koste gaan van de duurzaamheid.

Pakketvervoerders en start-ups hebben de laatste jaren geïnvesteerd in innovatieve oplossingen om de last mile bezorging efficiënter en duurzamer te maken. Dat doen zij bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe bezorgconcepten zoals elektrische voertuigen, maar ook door uitbreiding van het distributienetwerk via de uitrol van servicepunten en pakketkluisen. Om de kosten van pakketbezorging te verlagen investeren pakketvervoerders voornamelijk in het verhogen van de slagingskans van de eerste bezorgpoging. Meerdere bezorgpogingen worden als relatief kostbaar beschouwd. Directe aflevering in pakketkluisen of bij servicepunten kunnen goede alternatieven zijn voor thuisbezorging. Pakketkluisen worden echter nog relatief weinig gebruikt door consumenten en pakketvervoerders.

De meeste pakketvervoerders stellen dat zij momenteel beschikken over een bijna landelijk dekkend netwerk van servicepunten en pakketkluisen. De ACM merkt echter op dat, afhankelijk van de pakketvervoerder, slechts 16% tot 52% van de huishoudens beschikt over minimaal één servicepunt of pakketkluis op loopafstand. De ACM ziet dan ook de voordelen van een betere dekking van het aantal servicepunten en pakketkluisen, omdat dit zorgt voor een beter toegankelijk netwerk voor consumenten en minder vervoersbewegingen. Op deze manier kan de sector verder bijdragen aan een efficiëntere en duurzamere pakketbezorging.

Een groot aantal servicepunten en pakketkluisen is op dit moment exclusief; slechts één pakketvervoerder kan hier pakketten afleveren of ophalen. Maar er zijn ook *white label* oplossingen voor de *last mile* bezorging die niet zijn gebonden aan een bepaalde pakketvervoerder. Niet exclusief gebruik van servicepunten of pakketkluisen heeft als voordeel dat voor consumenten een afleverpunt gemiddeld dichterbij is en dat pakketten van meerdere pakketvervoerders bij één punt opgehaald kunnen worden. Bovendien kunnen pakketvervoerders op deze manier hun netwerk uitbreiden. Een nadeel is dat de herkenbaarheid en het onderscheidend vermogen van pakketvervoerders op de *last mile* minder is. Voor start-ups die zich toespitsen op het aanbieden van *white label* pakketkluisen is belangrijk dat zij kunnen samenwerken met grote pakketvervoerders. Er moet namelijk voldoende volume door de pakketkluisen gaan om de exploitatie hiervan rond te krijgen. Deze samenwerking lijkt echter niet altijd van de grond te komen.

Uit deze marktstudie blijkt dat pakketvervoerders en start-ups te maken hebben met grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van beleid voor pakketvervoer, vooral bij de uitrol van pakketkluisen. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van vergunningen voor pakketkluisen, de aanvraagprocedures en de

voorwaarden verschillen per gemeente. De ACM vindt het van belang dat de voorwaarden en procedures transparant zijn en daar waar mogelijk meer worden geüniformeerd. Hierdoor kunnen marktpartijen makkelijker duurzame initiatieven uitrollen, op een wijze die past bij het karakter van een gemeente.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding studie

In de Post- en Pakkettenmonitor 2017¹ constateerde de ACM een toename van investeringen in pakketkluisen onder pakketvervoerders. Daarin merkte de ACM ook op dat het gebruik van pakketkluisen – ondanks vermeende voordelen voor consumenten en efficiencywinst – in Nederland achter lijkt te blijven ten opzichte van omliggende landen. Pakketkluisen vormen evenals servicepunten een alternatief voor thuisbezorging. Beide vormen een sluitstuk van de *last mile* pakketbezorging. De onderhavige marktstudie is ingezet om de ontwikkelingen op het gebied van *last mile* pakketbezorging in kaart te brengen en eventuele knelpunten op te sporen.

Pakketbezorging is volop in beweging. Het aantal verzonden pakketten stijgt elk jaar. Dit leidt er ook toe dat in absolute zin het aantal klachten over bezorging stijgt. Zo publiceerde de Consumentenbond dat het aantal ontvangen klachten over pakketbezorging in 2018 twee maal hoger lag dan in 2016.² Door toenemende drukte en de manier van vergoeden, betaling per afgeleverd pakket,³ zijn pakketbezorgers erbij gebaat een pakket in één poging te bezorgen. Dit leidt er soms toe dat consumenten pakketten aantreffen op plaatsen waar dat niet de bedoeling is, bijvoorbeeld in een kliko of in de voor- of achtertuin. In een aantal gevallen worden pakketten niet bij de consument thuis aangeboden maar direct naar een servicepunt of buurtbewoner gebracht. Dit leidt tot onvrede bij veel consumenten.

Naast klachten over de bezorging komen er steeds meer klachten over overlast van bezorgbusjes. Door het toenemende aantal pakketten neemt het aantal bezorgritten logischerwijs toe. Dit zou leiden tot meer drukte in binnensteden en onveilige situaties op de weg. Veilig Verkeer Nederland heeft aangegeven in 2019 hier bijna 1.250 klachten in een jaar tijd over ontvangen te hebben.⁴

In deze marktstudie bekijkt de ACM daarom ook of de negatieve perceptie van consumenten kan worden verklaard op basis van cijfers, trends en ontwikkelingen.

1.2 Scope en doelstelling

Hieronder gaat de ACM in op het perspectief dat zij gebruikt in deze marktstudie om de ontwikkelingen op het gebied van de *last mile* pakketbezorging te verkennen. Hierbij richt zij zich voornamelijk op pakketbezorging aan consumenten, de zogenaamde *business to consumer* (B2C) bezorgdienst. Ook worden de publieke belangen duurzaamheid en congestie in binnensteden in deze marktstudie geadresseerd. Buiten de scope van de marktstudie valt onderzoek naar de arbeidsomstandigheden

¹ Kenmerk ACM/18/032561.

² Consumentenbond, maart 2019: <https://www.consumentenbond.nl/online-kopen/klachten-over-postnl>.

³ De Volkskrant, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/pakketbedrijven-vragen-te-veel-van-bezorgers-b1998440/>.

⁴ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1831416944/veilig-verkeer-nederland-trekt-aan-de-bel-om-overlast-bezorgbusjes>.

van koeriers.

De ACM heeft de wettelijke taak om bij te dragen aan een gezonde economie door markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven. In goed functionerende markten concurreren bedrijven eerlijk met elkaar en wordt niemand benadeeld door bijvoorbeeld oneerlijke gedragingen. Mensen en bedrijven weten welke spelregels gelden en hoe zij voor hun rechten kunnen opkomen. Concurrentie stimuleert bedrijven om innovatief te zijn, efficiënt met middelen om te gaan en om producten en diensten aan te bieden die voldoen aan de behoefte van consumenten.

Vanuit de doelstelling van de ACM zijn in *last mile* pakketbezorging 'concurrerende markten' en 'het waarborgen van de belangen van consumenten' de twee voornaamste belangen. Daarnaast spelen in de *last mile* pakketbezorging ook andere belangen zoals 'duurzaamheid', 'congestie in binnensteden' en 'de inrichting van de openbare ruimte' een belangrijke rol. Daar gaan we in hoofdstuk 4 verder op in.

De ACM houdt toezicht op pakketbezorging vanuit de Postwet 2009 en de Mededingingswet. Daarom is het voor de ACM van belang om een goed beeld te hebben van de sector en tijdig potentiële concurrentievervalsing en mogelijke mededingingsproblemen in pakketbezorging te signaleren. Het doel van deze marktstudie is het monitoren van ontwikkelingen in *last mile* pakketbezorging en niet om een mededingingsrechtelijke analyse uit te voeren. Wanneer in deze marktstudie de term 'markt' wordt gehanteerd, wordt hier dan ook geen markt in mededingingsrechtelijke zin mee bedoeld.

1.3 Methode

Voor deze marktstudie heeft de ACM verschillende bronnen van informatie gebruikt. Deze worden hieronder toegelicht.

Literatuuronderzoek

De ACM heeft een literatuuronderzoek uitgevoerd. Ook heeft de ACM naar specifieke informatie gezocht over ontwikkelingen op het gebied van *last mile* pakketbezorging. Hierbij heeft zij gebruik gemaakt van openbare informatiebronnen.

Gesprekken met partijen

De ACM heeft 17 partijen gesproken. Tabel 1 geeft een overzicht van de partijen waarmee is gesproken weer.

Pakketvervoerders	PostNL DHL DPD UPS
Exploitanten van last mile bezorgoplossingen	De Buren Bringme Homerr MYPUP Parcel4me/ <i>Last mile</i> logistics Parcls ViaTim
Software oplossingen	Paazl
Gemeenten	Gemeente Amsterdam Gemeente Den Haag Gemeente Haarlem Gemeente Tilburg
Onafhankelijk expert	Walther Ploos van Amstel

Tabel 1: Partijen die de ACM heeft gesproken in het kader van deze marktstudie.

Doordat deze marktpartijen verschillende invalshoeken, belangen en expertises kennen, hebben zij de ACM van informatie en inzichten voorzien met betrekking tot de verschillende aspecten van *last mile* pakketbezorging.

Data-uitvraag

De ACM heeft in augustus 2019 informatie gevraagd bij pakketvervoerders en exploitanten van *last mile* bezorgoplossingen over locaties van servicepunten en pakketkluizen op basis van postcodegebied.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteert de ACM een marktbeschrijving. Hierbij gaat zij in op de marktverhoudingen. Ook introduceert zij het begrip *last mile* pakketbezorging, de verschillende concepten en laat met cijfers zien hoe deze aanwezig zijn in Nederland. Met een analyse op basis van het aantal huishoudens per postcodegebied bekijkt de ACM de spreiding en dekking van bezorgnetwerken zoals die momenteel ontwikkeld zijn. Ook vindt een vergelijking met een aantal andere Europese landen plaats. Tot slot worden samenwerking tussen marktpartijen en het (exclusieve) gebruik van bezorgfaciliteiten besproken.

In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de ervaringen van partijen en ontwikkelingen van de verschillende concepten, zoals het belang van het verhogen van de efficiëntie van bezorging en de ontwikkeling van pakketkluizen. De ACM bekijkt ook wat de ervaringen van *stakeholders* zijn met betrekking tot de verschillende bezorgconcepten.

Hoofdstuk 4 beschrijft andere belangen dan mededinging en consumentenbescherming die te maken hebben met *last mile* pakketbezorging. De ACM gaat achtereenvolgens in op het belang van duurzaamheid, congestie en de ruimtelijke inrichting. Vervolgens bespreekt de ACM de verschillen in gemeentelijk beleid. De ACM vat samen wat zij van verschillende gemeenten gehoord heeft en betreft hierbij ook de ervaringen van pakketvervoerders.

Tot slot volgt in hoofdstuk 5 de conclusie van deze marktstudie.

2 Marktverkenning

Dit hoofdstuk gaat in op de marktverhoudingen in de *last mile* pakketbezorging. Daarbij komen details over de groeiende aantallen binnen pakketvervoer en een vergelijking van de marktpartijen die deze volumes verwerken aan bod. Daarna volgt een beschrijving van *last mile* pakketbezorging, waaronder de alternatieven voor thuisbezorging pakketkluisen en servicepunten, en een overzicht van de aanbieders van *last mile* bezorging. Vervolgens wordt de ontwikkeling in Nederland met betrekking tot de uitrol van pakketkluisen vergeleken met die in andere Europese landen. Tot slot volgt een analyse van de mate waarin partijen samenwerken op de *last mile* of juist exclusiviteit ten aanzien van de verschillende onderdelen van distributie nastreven.

2.1 Marktverhoudingen

Groei van de markt

Het aantal verzonden pakketten binnen Nederland was in 2018 circa 351 miljoen, een toename van 19% ten opzichte van 2017.⁵ De afgelopen jaren is het aantal aankopen via internet enorm gegroeid. Deze groei zal volgens prognoses de komende jaren doorzetten.⁶ In Figuur 1 staat de volumeontwikkeling van het pakketvervoer beschreven, uitgesplitst naar grensoverschrijdend pakketvervoer en pakketbezorging binnen Nederland. De forse toename is hierin goed te zien. Inmiddels is het deel van de productverkoop dat via internet plaats vindt ongeveer 18% van de totale retailmarkt.⁷ Pakketbezorging is, als schakel in de groeiende e-commerce, een groeiemarkt. Pakketvervoerders geven aan dat de bezorgcapaciteit jaarlijks met 20% moet worden uitgebreid om de volumegroei het hoofd te kunnen bieden. Op piekmomenten zoals de kerstperiode loopt de capaciteit van de distributienetwerken tegen zijn grenzen aan.

Doordat er sprake is van een zeer snel groeiende markt is er ruimte voor nieuwe initiatieven en *start-ups* om toe te treden tot de *last mile* pakketbezorging. Een significant deel van de kosten van pakketbezorging wordt gemaakt op de *last mile*. Schattingen hiervan liggen, afhankelijk van de berekeningswijze, tussen de 30-50%.⁸ Hierdoor is er veel interesse is voor concepten die dit deel van de bezorging meer efficiënt kunnen maken.

⁵ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

⁶ PostNL verwacht voor 2020 een groei van 14%: <https://www.telegraaf.nl/financieel/861281070/post-nl-ontkent-afkoeling-van-groei-pakketbedrijf>.

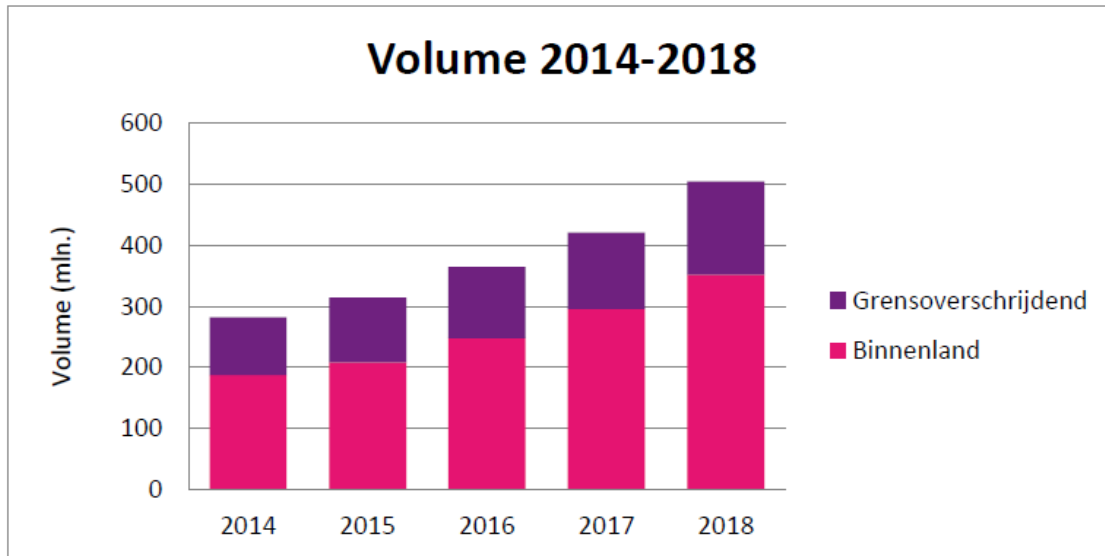
⁷ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

⁸ Verschillende bronnen. Onder andere:

<https://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2018/12/e-commerce-en-last-mile-dit-is-de-oplossing-voor-de-toekomst-101166498>

<https://www.logistiekprofs.nl/nieuws/kosten-last-mile-kunnen-omlaag-door-stadshubs>

<https://www.rolandberger.com/nl/Publications/The-Last-Mile.html>



Figuur 1: Volume binnenlandse en grensoverschrijdende pakketten bezorgd van 2014 tot en met 2018.⁹

Marktverhoudingen pakketvervoerders

Op basis van het volume was de binnenlandse pakkettenmarkt in 2018 voor 60-65% in handen van PostNL en nam DHL 25-30 % van de markt voor zijn rekening.¹⁰ DPD en GLS bedienen met beiden 0-5% marktaandeel een resterend deel van de pakkettenmarkt. Deze cijfers zijn terug te vinden in Figuur 2. De concentratie op deze markt is licht gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. PostNL zet ook in op de groeiemarkt voor pakketbezorging, die momenteel goed is voor circa 51% van de omzet van het bedrijf, en rekt daarmee op een omzetstijging van 10 à 12 procent per jaar.¹¹ De vier grote pakketvervoerders beschikken allen over een eigen landelijk bezorgnetwerk waarmee ze zelf alle stappen van de binnenlandse *supply chain* zelfstandig kunnen verzorgen. Vanwege de groei van het volume is er voor pakketbezorgers weinig noodzaak voor consolidatie van vervoersbewegingen of om de distributienetwerken op elkaar aan te laten sluiten. Investerings van pakketvervoerders richten zich hoofdzakelijk op het verhogen van hun eigen efficiency en bezorgcapaciteit om de toenemende volumes in de toekomst aan te kunnen. De logistieke processen zijn in hoge mate geautomatiseerd.

In de marktscan pakketten heeft de ACM geconstateerd dat alle pakketvervoerders hun netwerk van servicepunten uitbreiden.¹² Van de pakketvervoerders hebben momenteel alleen PostNL en DHL eigen pakketkluizen. Naast pakketvervoerders die de volledige keten bedienen, zijn er verschillende partijen die actief zijn in het verzorgen van *last mile* pakketbezorging. Binnen de *last mile* pakketbezorging vindt er veel innovatie plaats, bijvoorbeeld door *start-ups* die zich specifiek richten op transport via een duurzaam vervoersmiddel zoals per fiets of elektrisch voertuig. Daarnaast zijn er onderaannemers die zich specialiseren in het vervoer van afwijkende pakketten. Ook de pakketvervoerders innoveren in hun distributienetwerk met de focus op duurzaamheid,

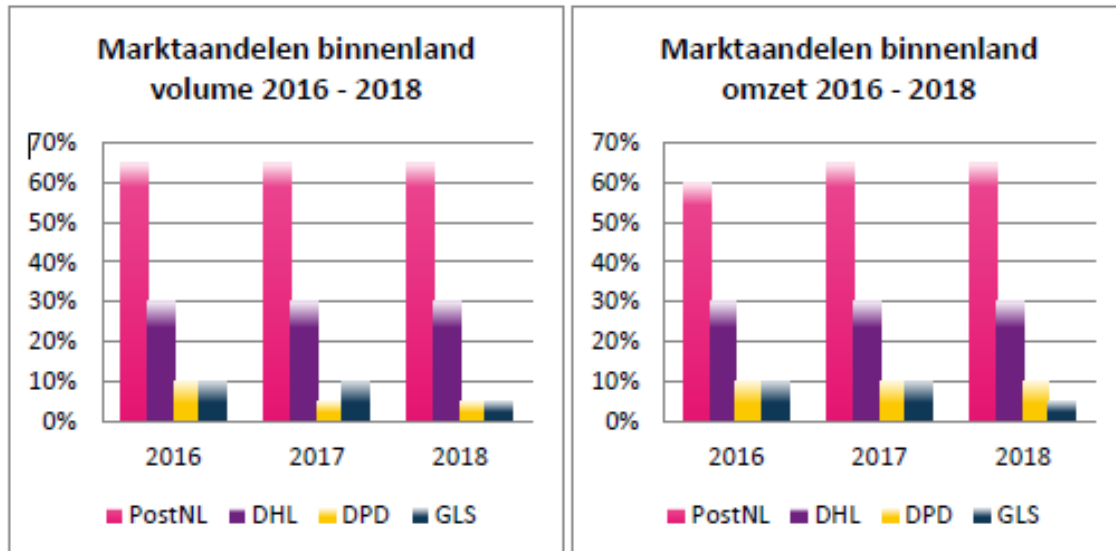
⁹ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

¹⁰ De exacte percentages zijn vertrouwelijk.

¹¹ Sara Bouter, *Vergezichten PostNL laten beleggers nog koud*, NRC 8 mei 2019.

¹² ACM, Marktscan Pakketten, 7 oktober 2016.

efficiëntieverbetering of de veranderende wens van de consument.¹³



Figuur 2: Marktaandelen binnenlands pakketvervoer van 2016 tot en met 2018.¹⁴

Contractuele relatie

Bij de bezorging van pakketten aan consumenten gaat het voor het overgrote deel om bezorging van online aankopen.¹⁵ Bij pakketbezorging van een online consumentenaankoop is er sprake van (in ieder geval) twee contractuele verhoudingen. Ten eerste is bij de aanschaf van een product op afstand tussen de webwinkel en de consument een koop- en leveringsovereenkomst tot stand gekomen. Daarnaast heeft de webwinkel een vervoersovereenkomst met een pakketvervoerder en is de webwinkel in die contractuele verhouding de afnemer van de pakketvervoersdienst. Ondanks dat de pakketvervoerder pakketten bij de consument aflevert, heeft de pakketvervoerder in het algemeen geen contractuele verplichtingen jegens deze ontvangende consument.

Hoewel contractueel gezien de consument geen directe klant is voor de pakketvervoerders, speelt hij een belangrijke rol als de partij waar de pakketvervoerder zijn pakket aflevert om daarmee zijn taak te vervullen. Om ervoor te zorgen dat de consument gemakkelijk en efficiënt zijn pakket kan ontvangen, breiden pakketvervoerders hun dienstverlening uit met bijvoorbeeld bezorging in het weekend en in de avond, bezorging op dezelfde dag dat de consument iets bestelt (*same day delivery*) of de pakketten worden afgeleverd via pakketautomaten.¹⁶ Ook wordt er geëxperimenteerd met innovatieve bezorgoplossingen zoals bezorging in kofferbakken,¹⁷ met een slimme deurbel¹⁸ of met drones¹⁹.

¹³ Walther Ploos van Amstel, *10 belangrijke trends in last mile bezorging*, Twinkle Magazine 30 augustus 2017.

¹⁴ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

¹⁵ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

¹⁶ ACM, Marktscan Pakketten, 7 oktober 2016.

¹⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/11/18/pakketjes-dhl-bezorgt-pakketjes-straks-in-kofferb-1439057-a591400>.

¹⁸ <https://tweakers.net/nieuws/145477/belgisch-postbedrijf-wil-proef-doen-met-bezorging-in-huis-via-slimme-deurbel.html>.

¹⁹ <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/nieuws/2019/drones-helpen-bij-medisch-transport.html>.

2.2 Last mile pakketbezorging

Het laatste deel van de uiteindelijke bezorging bij de consument noemen we de *last mile*. De *last mile* van pakketbezorging is een aanduiding van het logistieke proces van distributiecentra van een pakketvervoerder tot aan de aflevering van pakketten aan de consument. Het sluitstuk van de *last mile* pakketbezorging is de afgifte van het pakket aan de consument, traditioneel door middel van thuisbezorging. De *last mile* wordt door alle gesproken marktpartijen gezien als het duurste deel van bezorging. Dit komt doordat thuisbezorging van pakketten arbeidsintensief is en het vereist dat de consument thuis aanwezig is voor de ontvangst (brievenbuspakketten uitgezonderd). Verschillende partijen innoveren op de *last mile* met als doel een meer efficiënte of duurzame bezorging van pakketten. Als gevolg hiervan zijn er alternatieve bezorgopties geïntroduceerd. Deze alternatieve opties nemen toe aan populariteit, maar worden nog altijd minder vaak gebruikt dan thuisbezorging. Een overzicht hiervan is weergegeven in Tabel 2.

Pakketten	Aandeel 2018	Aandeel 2017
Besteld voor bezorging aan huis	82% waarvan: <ul style="list-style-type: none">- 94% thuis afgeleverd- 2% afgeleverd op een servicepunt- 4% afgeleverd bij de burens	90% waarvan: <ul style="list-style-type: none">- 91% thuis afgeleverd- 6% afgeleverd op een servicepunt- 4% afgeleverd bij de burens
Besteld voor bezorging op een servicepunt	5%	4%
Besteld voor bezorging in pakketkluisen of andere bezorgwijzen (bijv. kantoorpanden)	13%	6%

Tabel 2: Wijze van bestellen van pakketten.²⁰

Uit Tabel 2 blijkt dat 82% van de consumenten in 2018 bij het bestellen van een product bij een webwinkel voor thuisbezorging kiest. Het aandeel dat direct wordt besteld voor levering via een servicepunt bedraagt 5% en is daarmee fors kleiner. 13% van de consumenten kiest voor andere bezorgwijzen, waaronder pakketkluisen. Blijkens andere data²¹ is het aandeel van leveringen in pakketkluisen rond de 1% van het totaal aan pakketbezorgingen.²² Ten opzichte van 2017 neemt het aandeel in thuisbezorging af en wordt er vaker voor alternatieven gekozen.

Thuisbezorging

De grootste en meest populaire vorm van *last mile* pakketbezorging is thuisbezorging. Bovendien is de optie thuisbezorging, in tegenstelling tot aflevering in een servicepunt of pakketkluis, altijd voor de

²⁰ Bron: Data aangeleverd door pakketvervoerders aan ACM in het kader van de Post- en Pakkettenmonitor 2018 en 2017.

²¹ Zie ook hoofdstuk 3.2.

²² Op grond hiervan en tabel 2 kan geconcludeerd worden dat 12% overblijft voor andere bezorgwijzen, bijvoorbeeld kantoorpanden.

consument als een bezorgkeuze beschikbaar in een webshop. Directe bezorging bij een servicepunt zou bij 40% van de online retailers niet mogelijk zijn.²³

Pakketvoeders doen één of meerdere pogingen om een pakket bij de consument thuis te bezorgen. Als de consument niet thuis is, komt de pakketbezorger (afhankelijk van de pakketvervoerder) in de regel de volgende bezorgdag terug voor een tweede bezorgpoging. Zo wordt 94% van de pakketten ook bij de consument thuis bezorgd.²⁴ Dit hoge percentage lijkt niet in overeenstemming met de perceptie van consumenten dat thuisbezorging vaak niet lukt. De oorzaken tussen het verschil in perceptie en deze cijfers zijn in dit onderzoek niet verder onderzocht. Mogelijk worden bepaalde situaties toch als thuisbezorging geregistreerd terwijl consumenten dit niet zo ervaren (bijvoorbeeld wanneer bezorging op het werk door de pakketvervoerder als thuisbezorging wordt geregistreerd of als een pakket wordt achtergelaten in de tuin). Daarnaast kan het ook zo zijn dat bezorging bij de burens niet in alle gevallen als zodanig wordt geregistreerd. Het is ook mogelijk dat consumenten de momenten dat thuisbezorging niet lukt, beter bijblijft dan de momenten dat het wel lukt. In de psychologie wordt dit een *negativity bias* genoemd.

Van de pakketten die besteld zijn met de optie bezorging aan huis wordt 6% bij de burens bezorgd of alsnog naar een servicepunt gebracht waar de consument het pakket kan ophalen. Deze vorm van bezorging is relatief inefficiënt. Als de consument niet thuis is en het pakket kan of mag niet bij de burens bezorgd worden, gaat het pakket weer mee terug. Hierdoor worden veel 'zinloze' kilometers gereden. PostNL heeft onlangs besloten om na één bezorgpoging het pakket direct naar een servicepunt te brengen zodat de consument het daar kan afhalen.²⁵ Daarnaast werken pakketvoeders eraan om consumenten steeds meer opties vooraf te geven over waar en wanneer ze het pakket willen ontvangen, bijvoorbeeld door middel van keuzemogelijkheden in *track & trace* systemen. Op deze manier wordt geprobeerd de afleverkans, en daarmee de afleverdichtheid, per bezorgronde te vergroten.

Servicepunten

Sinds langere tijd bieden pakketvoeders de mogelijkheid om pakketten af te laten leveren bij een zogenoemd servicepunt, ook wel aangeduid als servicepoint, dienstverleningspunt, pakketpunt, pakketshop of afhaalpunt. Dit is een fysieke locatie in de buurt van de consument. PostNL is als verlener van de universele postdienst verplicht een netwerk van dienstverleningspunten voor poststukken in stand te houden.²⁶ Pakketvoeders die traditioneel meer pakketbezorging bij bedrijven deden, hebben om pakketten aan consumenten te kunnen bezorgen inmiddels ook hun eigen servicepunten geopend. In de regel wordt dit gedaan met een shop-in-shop bij een retailer.

Servicepunten zijn een essentieel element van pakketbezorging, omdat de consument bij mislukte thuisbezorgpoging(en) hier het pakket kan ophalen. Consumenten kunnen tevens pakketten versturen of retourneren via een servicepunt. Pakketvoeders blijven hun netwerken van servicepunten

²³ <https://www.paazl.com/nl/blog/green-delivery-bij-top-nederlandse-retailers/>.

²⁴ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018.

²⁵ <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/nieuws/2019/pakketten-bij-niet-thuis-direct-naar-postnl-locatie.html>

²⁶ Zie onder meer artikel 16, lid 7, van de Postwet en artikel 4b van Postbesluit 2009.

uitbreiden, zodat de consument op een korte afstand van huis een servicepunt heeft.

Pakketvervoerders leveren gebundelde vrachtladingen pakketten af bij het magazijn van retailers. Om de arbeids- en opslagkosten te dekken ontvangt een retailer een vergoeding van de pakketvervoerder. Een relatief nieuwe variant op dit systeem zijn platformen waarop bedrijven en particulieren zich kunnen aanbieden als servicepunt voor buurtbewoners. ViaTim en Homerr zijn de meest bekende platformen.

De meeste servicepunten zijn exclusieve servicepunten. Dit betekent dat op één servicepunt enkel pakketten van een bepaalde pakketvervoerder ontvangen en verzonden kunnen worden. Wanneer een consument pakketten van verschillende pakketvervoerders op een servicepunt laat bezorgen, dan zal hij de verschillende pakketten bij verschillende servicepunten moeten ophalen. In Nederland is het aantal servicepunten waar verschillende pakketvervoerders op dezelfde locatie zitten beperkt. Wanneer de consument zendingen geleverd krijgt via verschillende pakketvervoerders, bieden pakketvervoerder-neutrale ofwel *white label* servicepunten meer efficiëntie en gemak.²⁷ Dit zijn fysieke locaties waar consumenten pakketten van verschillende pakketvervoerders af kunnen halen. Het aanbod hangt af van de keuze van een pakketvervoerder om zich aan te sluiten bij een platform. Neutrale pakketpunten worden vrijwel volledig bediend door platforms zoals ViaTim en Homerr, waarmee een winkelier of huishouden zich kan aanbieden als servicepunt.²⁸ Daarnaast bestaan er enkele fysieke winkels of shop-in-shop concepten die zijn toegespitst op het aannemen van pakketten zoals *Parcls*. Verder zijn er retailers die niet gebonden zijn aan exclusiviteitsafspraken en zodoende als *white label* servicepunten pakketten kunnen aannemen van verschillende pakketvervoerders. Verschillende aanbieders van *white label* servicepunten verzorgen tevens de lokale bezorging van servicepunt tot aan huisadres.

Uit Tabel 3 blijkt dat er in Nederland in totaal ongeveer 8.600 verschillende servicepunten en pakketkluisen van pakketvervoerders zijn. Hierbij zijn inbegrepen (*white label*)servicepunten van platforms of buurtpunten als een pakketvervoerder heeft aangegeven daar gebruik van te maken. In dat geval wordt dit per pakketvervoerder aangegeven. Naast deze servicepunten zijn er nog (veel) meer servicepunten of buurtpunten die zijn aangesloten bij platforms²⁹ Geen van de pakketvervoerders heeft echter aangegeven daar te bezorgen.

²⁷ In de marktscan pakketten 2016 heeft de ACM het punt van exclusiviteit behandeld. Destijds is geconcludeerd dat de exclusiviteitscontracten met winkeliers, die met name door PostNL werden gesloten, andere pakketvervoerders niet beperkt om zelf servicepunten te openen. Signalen over eventuele schade voor consumenten in termen van efficiëntie zijn bij de ACM niet bekend.

²⁸ Als een huishouden zich aanmeldt als servicepunt, wordt dit meestal een buurtpunt genoemd.

²⁹ Dit constateert de ACM bijvoorbeeld op de website van Homerr, waar meer dan 3.500 locaties staan waarvan. pakketvervoerders er circa 2800 niet noemen.

Pakketvervoerder	Servicepunten en buurtpunten	Pakketkluisen ³⁰
PostNL	3.305	105
DHL ³¹	2.604	82
UPS	974	
DPD	825	
GLS	744	
Totaal	8.452	187

Tabel 3: Servicepunten en pakketkluisen per pakketvervoerder in Nederland.³²

Bovengenoemde pakketvervoerders hebben allen een (bijna volledig) landelijk dekkend netwerk om pakketten bij consumenten thuis te kunnen bezorgen. Daarnaast bieden de pakketvervoerders in totaal ongeveer 8.600 servicepunten en pakketkluisen. De pakketvervoerders willen consumenten hiermee een alternatief bieden voor thuisbezorging en streven naar een zo groot mogelijke dekking.

Deze 8.600 servicepunten en pakketkluisen staan verspreid door heel Nederland. Om inzicht te krijgen hoe dekkend het netwerk is, heeft de ACM een aantal data-analyses uitgevoerd. De ACM heeft voor dit onderzoek het postcode-6 (bijvoorbeeld 2511 WB) gebied gehanteerd: de ACM kijkt steeds welke postcodegebieden in een straal van 500 meter van een servicepunt of pakketkluis liggen.³³ De ACM beschouwt de straal van 500 meter als een redelijke loopafstand. Deze afstand heeft de ACM afgeleid uit de gesprekken met stakeholders. Volgens de gesproken stakeholders zijn consumenten bereid maximaal 500 tot 1.000 meter te lopen naar een servicepunt of pakketkluis. Een straal van 500 meter om een servicepunt of pakketkluis acht de ACM daarom een redelijke benadering van de loopafstand. Alle postcodegebieden die (deels) in deze straal liggen, worden meegeteld.

Figuur 3 geeft een overzicht van het aantal servicepunten of pakketkluisen van pakketvervoerders op loopafstand per postcodegebied. De verschillen tussen postcodegebieden blijken groot te zijn. Veel postcodes hebben geen servicepunt of pakketkluis op loopafstand. Daarentegen zijn er ook postcodes met 8 servicepunten of pakketkluisen op loopafstand. Het is aannemelijk dat het hier om winkelgebieden gaat, waar met name veel shop-in-shop servicepunten voorkomen.

³⁰ Het gaat hier alleen om pakketkluisen die openbaar toegankelijk zijn. Dus geen pakketkluisen in kantoorpanden of appartementencomplexen.

³¹ Inclusief servicepunten en pakketkluisen van derden waar DHL aangegeven heeft te leveren.

³² Bron: Data van augustus 2019 aangeleverd door pakketvervoerders aan de ACM.

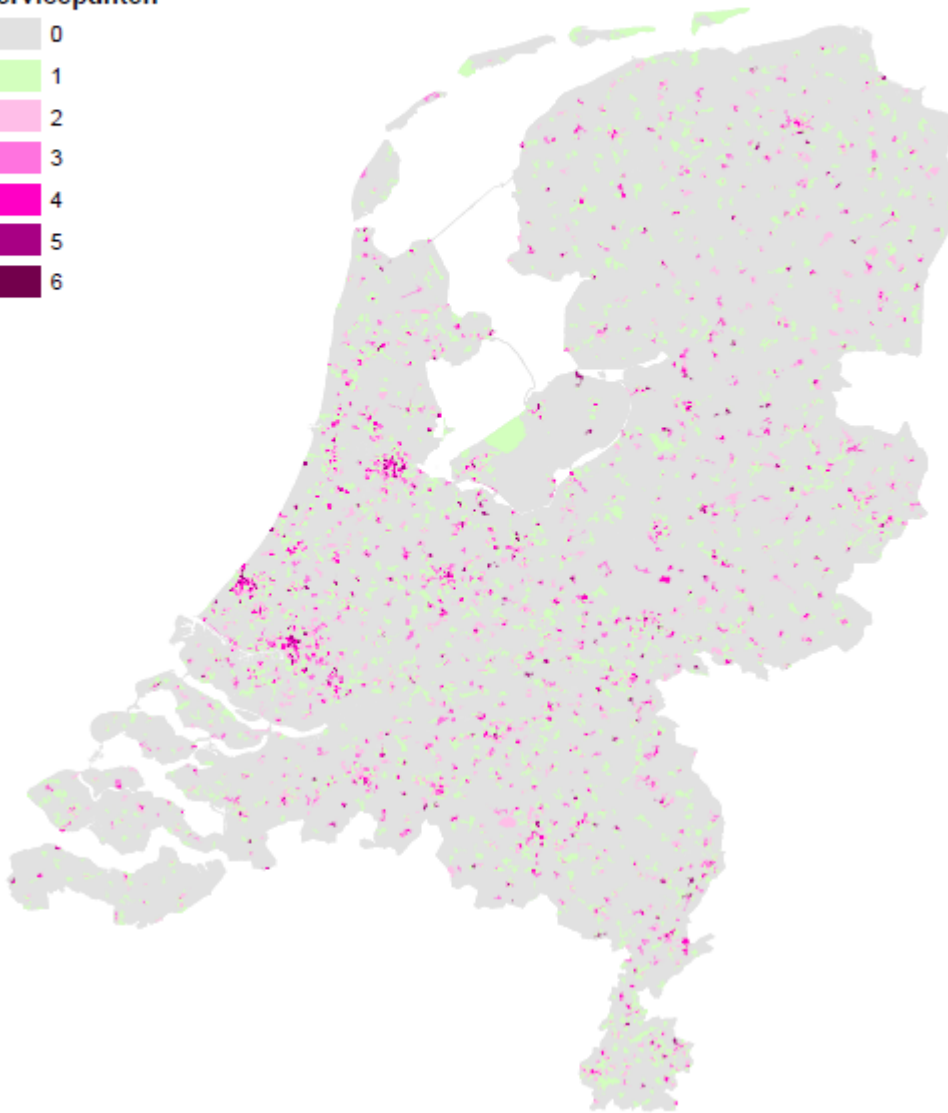
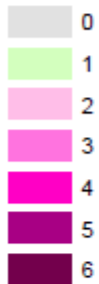
³³ Om technische redenen wordt een cirkel getrokken om het middelpunt van het postcodegebied waarin het servicepunt of de pakketkluis zich bevindt en niet om de exacte locatie van het servicepunt of de pakketkluis. Eventuele verschillen die hierdoor ontstaan worden verwaarloosbaar klein geacht.

Aantal pakketpunten per postcodegebied

Legenda

Aantal

Servicepunten



Figuur 3: Aantal servicepunten of pakketkluisen per postcodegebied

Er zijn veel postcodes met één servicepunt of pakketkluis op loopafstand. Het hangt dan van de pakketvervoerder af of de consument zijn pakket daar ook kan ophalen. Zoals gezegd heeft de consument geen keuze voor de pakketvervoerder wanneer hij iets bestelt bij een webwinkel. De webwinkel sluit in de regel een contract af met één pakketvervoerder. Dit maakt dat de geografische spreiding van de 8.600 servicepunten en pakketkluisen geen goed beeld geeft van het dekkingsniveau. Elke pakketbezorger richt zelf immers een landelijk netwerk in van servicepunten die voor het overgrote deel exclusief door hemzelf gebruikt worden. Afhankelijk van de pakketvervoerder heeft de consument keuze uit een variabel aantal locaties van servicepunten of pakketkluisen. In

onderstaande tabel heeft de ACM daarom bekeken wat de dekking van de verschillende netwerken (servicepunten en pakketkluizen) van pakketbezorgers is.

De ACM meet dit door het aantal huishoudens per postcodegebied aan de postcodegebieden met servicepunten en pakketkluizen op loopafstand te koppelen.³⁴

Pakketvervoerder	Huishoudens	Percentage
PostNL	4.129.233	52%
DHL ³⁵	3.430.629	43%
UPS	1.836.470	23%
DPD	1.674.306	21%
GLS	1.248.298	16%
Alle partijen	6.098.437	63%
Totaal	7.957.816	100%

Tabel 4: Huishoudens op loopafstand van servicepunten of pakketkluizen per pakketvervoerder.

Uit de tabel blijkt dat 63% van de huishoudens een servicepunt of pakketkluis op loopafstand heeft. Voor 37% van de huishoudens geldt dat niet. Dat in Figuur 3 de dekking lager lijkt, komt doordat in deze figuur het aantal huishoudens per postcode niet zichtbaar is. Uit Tabel 4 en Figuur 3 blijkt dus dat servicepunten en pakketkluizen in relatief dichtbevolkte postcodegebieden staan.

Consumenten kunnen bij het bestellen van een pakketje in een webwinkel vaak niet kiezen voor een bepaalde pakketvervoerder. Dit betekent dat het dekkingspercentage van 63% in de praktijk geen goed beeld geeft van de beschikbaarheid van de bezorglocaties en dat de beschikbaarheid binnen loopafstand afhankelijk is van welke pakketvervoerder het pakket bezorgd. Marktleider PostNL biedt met 52% de grootste geografische dekking.³⁶

De dekkingsgraad ligt, afhankelijk van de vervoerder, tussen de 16% en 52%. Dit betekent dus dat 48% tot 84% van de huishoudens geen servicepunt of pakketkluis van de betreffende vervoerder op loopafstand heeft. Dit gegeven lijkt niet overeen te komen met de perceptie van landelijke pakketvervoerders. Zij gaan er namelijk elk uit dat ze een landelijk dekkend netwerk van servicepunten op loopafstand van de consument bezitten. Hoewel de dekking voor consumenten in de praktijk hoger kan zijn wanneer servicepunten of pakketkluizen op andere goed bereikbare locaties staan (bijvoorbeeld bij het werk, of langs de weg), lijkt van een landelijk dekkend netwerk geen sprake. Daarvoor zijn de percentages te laag.

Zoals besproken bestaan er naast de servicepunten van pakketvervoerders ook service- of buurtpunten van ViaTim en Homerr. Wanneer deze in bovenstaande analyse worden betrokken, stijgt

³⁴ Op basis van informatie van het CBS.

³⁵ Inclusief de aangegeven servicepunten van Buren, Homerr en ViaTim.

³⁶ In artikel 4b van het Postbesluit 2009 is een spreidingseis voor servicepunten opgelegd aan de UPD-verlener PostNL. Ten minste 95% van de huishoudens dient een servicepunt te beschikken binnen een straal van 5 kilometer. Voor de buitengebieden geldt een dekkingseis van 85%. Uit de analyse die in het kader van deze marktstudie is gemaakt kan niet worden afgeleid dat PostNL niet aan deze eis voldoet.

het dekkingspercentage van de gezamenlijke netwerken flink van 63% naar 75%.³⁷ Dit betekent dat deze buurtpunten een redelijke aanvulling kunnen zijn op de locaties van pakketvervoerders en een aantal 'witte vlekken' kunnen opvullen. Niet alle pakketvervoerders werken echter met deze partijen samen. Pakketvervoerders die dat wel doen, lijken bovendien selectief te zijn in bepaalde locaties. Deze conclusie trekt de ACM op basis van de aangeleverde data, waarin alleen DHL heeft aangegeven met een selectie van de Homerr en ViaTim punten samen te werken. Dit betekent dat de buurtpunten vooralsnog vooral in theorie een goede aanvulling kunnen zijn op bestaande netwerken.

In bovenstaande analyses gaat de ACM uit van de situatie zoals deze momenteel is. Op basis hiervan raadt de ACM aan dat de netwerken van pakketvervoerders uitgebreid worden zodat meer consumenten een servicepunt op loopafstand hebben. Dit verhoogt de efficiëntie en draagt bij aan een duurzamere pakketbezorging. Verschillende pakketvervoerders hebben aangegeven hun netwerk van servicepunten nog steeds uit te breiden. Servicepunten en pakketkluizen zijn voor het overgrote deel exclusief van pakketvervoerders of worden in de praktijk door één pakketvervoerder gebruikt (bijv. De Buren). Indien servicepunten en pakketkluizen niet meer exclusief door één bepaalde pakketvervoerder bediend worden, kan de dekking van het netwerk aanzienlijk stijgen. De 16% tot 52% kan dan verhoogd worden tot 75%. Voor de consumenten heeft dit als voordeel dat zij niet meer afhankelijk zijn van een pakketvervoerder of zij een servicepunt of pakketkluis op loopafstand hebben en dat zij minder verschillende punten aan hoeven te doen voor verschillende pakketten. Andere voordelen zijn meer efficiënt gebruik van de openbare ruimte en minder vervoersbewegingen door de verschillende koeriers. Een nadeel hiervan zou zijn dat pakketvervoerders zich niet van elkaar onderscheiden met verschillende servicepunten.

Pakketkluizen

Marktpartijen plaatsen in toenemende mate pakketkluizen (ook wel aangeduid als pakketwanden of *parcel lockers*) waarmee consumenten 24 uur per dag via een automatisch systeem pakketten kunnen afhalen. Pakketkluizen worden door pakketvervoerders voornamelijk in de openbare ruimte of op openbare locaties geplaatst (waaronder parkeergarages, winkelcentra, en tankstations). Dit zijn er tenminste 187.³⁸ PostNL combineert pakketkluizen met brievenbussen in de vorm van post- en brievenautomaten. Met deze automaten kunnen consumenten pakketten ophalen en versturen alsook brieven versturen.

Daarnaast wordt er steeds vaker gebruik gemaakt van inpandige *white label* pakketkluizen. Er zijn verschillende ondernemingen actief die zich specifiek toeleggen op het tegen vergoeding aanbieden van inpandige pakketkluizen aan beheerders van onder meer kantoorgebouwen en woningcomplexen. Kenmerk van deze pakketkluizen is dat ze enkel toegankelijk zijn voor bewoners of werknemers in het complex. Vanuit kantoren wordt vaak ook als service naar medewerkers gezien dat werknemers hun pakket gemakkelijk op hun werk kunnen laten bezorgen; de pakketkluis zorgt er dan voor dat de receptie niet belast hoeft te worden met het aannemen, bewaren en uitgeven van pakketten.³⁹ Gegevens over de aantallen of bezorgvolumes van deze inpandige kluizen zijn niet bekend bij de

³⁷ Het gaat om de buurt- en servicepunten waarvan niet bekend is of bezorgers daar leveren. Dit zijn er circa 3.300.

³⁸ Naast PostNL, DHL en De Buren zijn er nog enkele kleinere aanbieders van pakketkluizen.

³⁹ Zie bijvoorbeeld "Privépakketjes op kantoorkosten receptie te veel tijd", Brabants Dagblad van 15 februari 2020, p. 17.

ACM.

Verschillende partijen bieden pakketkluizen aan met een *white label* toegangsmodel, waarbij het in principe voor elke pakketvervoerder mogelijk is om pakketten te leveren in de kluizen. De consument gebruikt bij het bestellen het adres van de pakketkluis en ontvangt bij bezorging een notificatie van de aanbieder en een eenmalige elektronische sleutel om de kluis te kunnen openen. *White label* pakketkluizen in de openbare ruimte worden door de aanbieder opengesteld tegen betaling door de pakketvervoerder per levering. De aanbieders zijn voor het volume dat noodzakelijk is voor rendabele investeringen afhankelijk van de leveringsbereidheid van pakketvervoerders. Pakketkluizen in particuliere, niet-openbare panden zijn vrijwel altijd neutraal en worden bekostigd door de exploitant van het kantoorpand of de VvE van een appartementencomplex.

Zoals uit Tabel 5 blijkt, zijn er in Nederland veel meer servicepunten dan pakketkluizen. In de volgende paragraaf volgt een vergelijking van Nederland met andere Europese landen. Er wordt gekeken of Nederland achterloopt ten opzichte van andere landen in Europa.

In Tabel 5 zien we het aantal huishoudens met een pakketkluis op loopafstand.

Aanbieder	Aantal huishoudens	Percentage
Pakketkluizen PostNL	183.946	2%
Pakketkluizen DHL (zonder De Buren)	24.979	0,3%
Pakketkluizen De Buren	129.418	1,6%
Alle pakketkluizen	328.074	4,0%

Tabel 5: Huishoudens op loopafstand van pakketkluizen per pakketvervoerder

Uit Tabel 5 blijkt dat ruim 300.000 huishoudens een pakketkluis op loopafstand heeft. Dit is circa 5% van alle huishoudens in Nederland. In Figuur 4 is de spreiding van de pakketkluizen door Nederland weergegeven. Op de kaart is duidelijk te zien dat de concentratie het hoogst is in een aantal plaatsen of regio's die door PostNL geselecteerd zijn als pilot voor het testen van pakketkluizen (zoals Tilburg, Breda, Almere en Zuid-Limburg). De ACM constateert dat vanwege lange afstanden de aflevering in pakketkluizen voor de meeste consumenten waarschijnlijk geen goede bezorgoptie is.

De oorzaak hiervan wordt gezocht in het ontbreken van kritische massa onder eindgebruikers, die niet in voldoende mate gebruik zouden maken van bezorging in pakketkluizen. Hieruit kan niet worden geconcludeerd dat het aantal pakketkluizen in Nederland te klein is. Pakketvervoerders hebben aangegeven dat ze pakketkluizen en servicepunten als complementaire bezorgopties beschouwen.

Legenda

- DeBuren
- DHL
- PostNL

Pakketkluisen



Figuur 4. Pakketkluisen op openbare locaties in Nederland.

Click & collect

Naast de bezorging van pakketten aan huis of via servicepunten of pakketkluisen, zijn click & collect oplossingen gangbaar. Hierbij bestelt en betaalt de consument een product online en vervolgens haalt de consument het product op bij de fysieke winkel van de webshop of een andere locatie van de webshop. Veel winkelketens met winkels in het hele land hebben ook een online shop en bieden click & collect mogelijkheden aan waarbij de consument kan kiezen in welke winkel hij zijn bestelling wil

ophalen. Het product ligt dan klaar als de consument de winkel bezoekt. Ook van oorsprong online retailers bieden dit soms aan. Zo heeft Coolblue eigen winkels geopend waar klanten producten kunnen afhalen⁴⁰ en heeft bol.com zijn eigen afhaalpunten in winkels van Albert Heijn, beide onderdeel van het Ahold concern.⁴¹ Deze initiatieven voor afhalen van pakketten in eigen winkels binnen een concern worden in deze marktstudie verder niet besproken omdat dit onderdeel is van de bevoorrading van winkels en buiten de reikwijdte van pakketvervoer valt.

2.3 Vergelijking Nederland met andere Europese landen

Zoals in de inleiding aangegeven, is in de Post- en Pakkettenmonitor 2017⁴² vastgesteld dat Nederland achterloopt met betrekking tot het aantal pakketkluizen in vergelijking met andere Europese landen, bijvoorbeeld België. In de vorige paragraaf heeft de ACM laten zien dat slechts 5% van de huishoudens een pakketkluis op loopafstand heeft. De pakketkluizen concentreren zich bovendien in een aantal plaatsen of regio's, wat hen voor veel consumenten minder interessant maakt.

In deze paragraaf wordt Nederland vergeleken met de koplopers in Europa. Koplopers zijn landen waarin relatief veel pakketkluizen staan.

In Tabel 6 staan gegevens over het aantal pakketkluizen in de openbare ruimte per land. Deze data is van openbare websites verzameld en geven een globaal beeld van de verhoudingen. De aantallen in pandige pakketkluizen (zoals MyPUP, deBuren en Bringme) zijn hierin niet verwerkt omdat deze gegevens niet voor handen zijn. De kolom 'jaar' geeft aan op welk jaar de gegevens (grotendeels) zijn gebaseerd. 'Exclusief' geeft aan of de kluizen exclusief toegankelijk zijn voor één pakketbezorger.

De tabel laat vooral zien dat er grote verschillen zijn in het aantal pakketkluizen in de Europese landen. Uit bovenstaande gegevens blijkt in een aantal Europese landen relatief meer pakketkluizen aanwezig zijn dan in Nederland. Daar staat tegenover dat er ook landen zijn waar geen pakketkluizen zijn. Hier zijn echter geen verdere gegevens over beschikbaar. Het is daarnaast niet altijd duidelijk of bepaalde kluizen *white label* of exclusief zijn.

⁴⁰ <https://www.coolblue.nl/winkels/bestelling-ophalen> geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴¹ <https://www.bol.com/nl/m/afhaalpunten/> geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴² Kenmerk: ACM/INT/376366.

Land	Jaar	Kluis	Exclusief	Aantal kluisen	Schatting per miljoen inwoners
Nederland	2018	PostNL	Ja	63 ⁴³	
	2018	DHL (inclusief de Buren)	Gedeeltelijk	109	
	2018	UPS	Ja	25	
		Nederland totaal		197	11
Duitsland	2019	DHL	Ja	±4.200 ⁴⁴	
	2018	Amazon	?	>400 ⁴⁵	
		Duitsland totaal		4.500	54
Spanje	2018	Correos Citypaq	?	4.279 ⁴⁶	87
België	2019	Cubee	Nee	> 200 ⁴⁷	18
Denemarken	2019	Pakkeboksen	Ja	470 ⁴⁸	84
Engeland	2019	InPost	Nee	708 ⁴⁹	13
Estland	2019	Omniva	Ja	247 ⁵⁰	186
Finland	2018	Posti	Ja	1.000 ⁵¹	181

Tabel 6: Pakketkluisen in Nederland t.o.v. koplopers in Europa.

Tijdens het onderzoek van de ACM is het gebleken dat het niet eenvoudig is om accurate cijfers over het aantal pakketkluisen te verzamelen. Pakketvervoerders zijn namelijk niet altijd even duidelijk over het exacte aantal. Bovendien is niet altijd duidelijk of er nog andere uitbaters van pakketkluisen in een land actief zijn. Daarnaast bestaan, naast pakketkluisen in de openbare ruimte, er ook inpandige pakketkluisen in onder meer appartementen en kantoren die niet voor iedereen toegankelijk zijn, waaronder bijvoorbeeld de pakketkluisen van Bringme of MYPUP. Deze kluisen zijn niet opgenomen in bovenstaande tabel, wat kan zorgen voor een vertekend beeld over de aantallen. Er kan immers minder vraag naar openbare pakketkluisen zijn als er al veelvuldig van inpandige kluisen in appartementen of kantoren gebruik wordt gemaakt.

⁴³ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

⁴⁴ <https://www.dhl.de/de/privatkunden/pakete-empfangen/an-einem-abholort-empfangen/packstation-empfang.html>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴⁵ <https://www.golem.de/news/packstationen-amazon-verdoppelt-zahl-seiner-locker-paketboxen-1808-135977.html>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴⁶ <http://www.sepi.es/es/sala-de-prensa/noticias/correos-cuenta-ya-con-mas-de-4200-buzones-de-paqueteria-citypaq>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴⁷ <https://cubee.be/nl/>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴⁸ <https://pakkeboksen.dk/om-pakkeboksen.html>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁴⁹ <https://inpost.co.uk/en/where-is-your-locker>, geraadpleegd op 16-12-2019.

⁵⁰ <https://www.omniva.ee/private/map/locations>, geraadpleegd op 16-12-2019

⁵¹ https://www.posti.fi/private-news/english/current/2018/20181105_1000th_parce_locker.html, geraadpleegd op 16-12-2019.

Zoals gezegd kleven er aan het verzamelen van gegevens van websites enkele nadelen. Daarom wordt ook de door de European Regulators Group for Postal Services (ERGP) verzamelde gegevens bekeken. Het voordeel hiervan is dat ze op een uniforme wijze verzameld zijn. Het nadeel is dat niet van alle nationale toezichthouders gegevens bekend zijn en dat er verschillende definities gehanteerd kunnen zijn. In Tabel 7 staan de gegevens voor de verschillende landen. Er is een selectie gemaakt van landen die enige massa hebben qua aantallen pakketkluisen. Een aantal toezichthouders heeft geen gegevens doorgegeven aan de ERGP. Dat wil niet per definitie zeggen dat er geen pakketkluisen zijn.

In Tabel 7 wordt onderscheid gemaakt tussen pakketvervoerders die zijn aangewezen tot het uitvoeren van de universele postdienst en andere pakketvervoerders.

Land	Pakketvervoerder	Aantal pakketkluisen 2017	Mutatie 2017 t.o.v. 2013 ⁵²
België	UPD-verlener	151	1%
	Andere pakketvervoerders	2	100%
Denemarken	UPD-verlener	465	4%
	Andere pakketvervoerders	-	-
Finland	UPD-verlener	498	62%
	Andere pakketvervoerders	-	-
Nederland	UPD-verlener	35	338%
	Andere pakketvervoerders	69	176%
Spanje	UPD-verlener	3110	672%
	Andere pakketvervoerders	-	-
Estland	UPD-verlener	126	59%
	Andere pakketvervoerders	127	57%
Polen	UPD-verlener	118	247%
	Andere pakketvervoerders	-	-

Tabel 7: Pakketkluisen in Europese landen.⁵³

Uit de tabellen blijkt dat er in een aantal Europese landen relatief meer pakketkluisen zijn dan in Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor België, Denemarken, Estland en Finland wanneer men de vergelijking maakt met het aantal inwoners. Nederland behoort, volgens het CBS,⁵⁴ tot de koplopers wat betreft e-commerce. Uit bovenstaande gegevens blijkt dat Nederland niet tot de koplopers behoort wat betreft het aantal pakketkluisen. Omdat er ook Europese landen zijn waar minder of helemaal geen pakketkluisen zijn, is het ook niet zo dat Nederland achterloopt met de uitrol van pakketkluisen in verhouding tot Europa.

⁵² Indien in 2013 nog geen pakketkluisen aanwezig waren in een land, dan werd het eerstvolgende jaar met pakketkluisen als uitgangspunt genomen.

⁵³ ERGP, ERGP Report on core indicators monitoring the European postal market, november 2018.

⁵⁴ <https://www.ecommercenews.nl/nederland-in-europese-top-5-online-shoppen>, geraadpleegd december 2019.

2.4 Samenwerking en exclusiviteit in de *last mile* pakketbezorging

Binnen de *last mile* pakketbezorging zijn naast verticaal geïntegreerde pakketvervoerders verschillende organisaties actief die zich specifiek richten op het aanbod van *last mile* diensten zoals servicepunten en pakketkluizen. Dit zijn veelal *white label* initiatieven waar alle pakketvervoerders mee kunnen samenwerken. Voor de exploitatie van deze *last mile* faciliteiten zijn deze aanbieders voor het verkrijgen van volume wel afhankelijk van de leveringen van de pakketvervoerders. Deze onderlinge afhankelijkheid creëert een dynamiek waarbij strategisch wordt omgegaan met de keuze voor bezorging in – en samenwerkingsverbanden met – *white label last mile* concepten.

Alle pakketvervoerders hebben een eigen netwerk van servicepunten en soms ook pakketkluizen. Ondanks dat ze hun eigen logistieke faciliteiten hebben, staan de meeste pakketvervoerders open voor samenwerking met *white label* initiatieven gericht op de *last mile* pakketbezorging. Als voordelen van bezorging in *white label* pakketkluizen en servicepunten worden genoemd; een verhoogde klanttevredenheid, consolidatie van de bezorglocaties en vermindering van het aantal vervoersbewegingen. Elke pakketvervoerder beslist uiteindelijk zelf met welke initiatieven zij een samenwerkingsverband aan gaan en of ze de logistiek koppelen aan deze bezorgconcepten zoals *white label* pakketkluizen en servicepunten. Dit geldt ook voor de koppeling van IT-systemen van pakketvervoerders aan deze initiatieven.

Een van de pakketvervoerders geeft aan open te staan voor samenwerking met andere initiatieven, maar hij merkt wel op dat een hard groeiende markt zoals de pakkettenmarkt minder uitnodigt tot samenwerking tussen netwerken. Partijen zijn vanwege de groei namelijk vooral bezig met het vergroten van de capaciteit van hun eigen netwerken.

Een aantal partijen geeft aan dat PostNL behoudend is in de mate waarin wordt samengewerkt met partijen die *white label* oplossingen aanbieden en dat PostNL (naast aan huis) enkel bezorgt in de PostNL-punten en de eigen pakket- en brievenautomaten. PostNL breidt zijn capaciteit voor de *last mile* pakketbezorging uit met investeringen in eigen systemen en netwerken. Zo is PostNL bezig met eigen *pilots* met pakketkluizen en andere bezorgopties.⁵⁵ Voor consumenten betekent dit dat zij niet optimaal kunnen profiteren van bezorging in pakketkluizen en *white label* servicepunten. De ACM ziet echter geen aanleiding om hier vervolgonderzoek naar te doen.

Start-ups die *white label* oplossingen bieden voor de *last mile* pakketbezorging kunnen vanwege de huidige groeimarkt in voorkomende gevallen over het algemeen renderen zonder het volume van PostNL, zo blijkt uit de gesprekken. Platforms van buurtpunten zijn vanwege de relatief lage investeringskosten die nodig zijn om nieuwe buurtpunten aan hun netwerk toe te voegen minder afhankelijk van een hoog volume. Daardoor kunnen zij naar eigen zeggen met het volume van een paar grote pakketvervoerders hun buurtpunten over het algemeen rendabel aanbieden. Ook zoeken deze *start-ups* naar manieren waarmee zonder aansluiting van systemen het volume van alle pakketvervoerders kan worden verwerkt, zoals aanbieder van in pandige *white label* pakketkluizen

⁵⁵ <https://www.agf.nl/article/147841/postnl-gestart-met-pilot-voor-pakketautomaat/>.

MYPUP. MYPUP heeft het logistieke proces zo aangepast dat ze een deel van de *last mile* pakketbezorging zelf is gaan verzorgen. Zij laat pakketten voor consumenten door alle pakketvervoerders afleveren bij de distributiepunten van MYPUP, en voert vervolgens zelf de bezorging in de pakketkluizen met kleine elektrische voertuigen uit.⁵⁶

2.5 Tussenconclusie

De ACM merkt op dat constante uitbreidingen van de bezorgcapaciteit en verhoging van de efficiëntie noodzakelijk zijn om de groeiende volumes te kunnen verwerken, met name op piekmomenten. De dynamiek op de markt biedt veel ruimte voor innovatie. Efficiënte oplossingen worden voornamelijk gezocht in alternatieven voor thuisbezorging in de vorm van pakketkluizen, servicepunten en click&collect. Een kleine meerderheid van de huishoudens heeft een pakketkluis of servicepunt op loopafstand van hun woning. De ACM raadt aan dat het aantal servicepunten van pakketvervoerders wordt uitgebreid zodat meer consumenten een servicepunt of pakketkluis op loopafstand hebben. Dit draagt bij aan een efficiëntere en duurzamere pakketbezorging. Doordat het overgrote deel van de servicepunten exclusief door een pakketvervoerder gebruikt wordt, is niet elk servicepunt of pakketkluis voor elke pakketbezorging bruikbaar voor de consument. Deze conclusie komt niet overeen met de perceptie van pakketvervoerders, die er vanuit gaan dat ze allemaal beschikken over een landelijk dekkend netwerk. Zonder exclusiviteit zou de geografische dekking van de last mile distributiefaciliteiten aanzienlijk kunnen worden vergroot. Daarmee zou pakketvervoer in Nederland minder afhankelijk worden van thuisbezorging, wat in theorie een besparing van maatschappelijke kosten oplevert.

In het geheel genomen scoort Nederland in lijn met het Europese gemiddelde. Een aantal Europese landen heeft relatief meer pakketkluizen dan Nederland. Het bereik van pakketkluizen blijkt, gelet op de geografische spreiding, erg laag te zijn in Nederland. De binnenlandse aanbieders van *white label* pakketkluizen zijn afhankelijk van de mate waarin pakketvervoerders samenwerken of bereid zijn om te bezorgen in hun faciliteiten. Een exclusief beleid ten aanzien van pakketkluizen van derde partijen zorgt voor lagere rendabiliteit en daarmee een vertraagde uitrol van pakketkluizen. Deze afhankelijkheid van volume is minder beduidend voor (platforms voor) servicepunten in verband met lage initiële investeringskosten.

⁵⁶ <https://www.mypup.nl/nl/parcel>.

3 Ervaringen en marktontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de ervaringen en ontwikkelingen met betrekking tot de *last mile* pakketbezorging nader besproken. Eerst zal worden ingegaan op de vraag naar efficiënte bezorging. Vervolgens wordt er ingegaan op de initiatieven, de pakketkluis en platforms voor service- en buurtpunten die hierdoor tot stand zijn gekomen en wat de ervaringen hiermee zijn.

3.1 Verhogen efficiëntie in het algemeen

Pakketvervoerders werken aan verschillende oplossingen om de *last mile* pakketbezorging efficiënter te laten verlopen. Zij hebben hier een belang bij omdat net als in andere netwerksectoren het grootste deel van de kosten veroorzaakt wordt door het in stand houden van een fijnmazig netwerk voor de *last mile*. Het doen van meerdere bezorgpogingen is daardoor relatief kostbaar. Recent heeft PostNL aangekondigd te stoppen met de tweede bezorgpoging waardoor de ontvanger het pakket moet ophalen bij een servicepunt wanneer het bij de eerste bezorgpoging niet bezorgd kon worden.⁵⁷

Een manier om de *last mile* pakketbezorging efficiënter te laten verlopen is door de *first hit rate* te verhogen. Dit houdt in dat de pakketvervoerder een groter aandeel van de pakketten in één bezorgpoging kan bezorgen en daarvoor geen tweede bezorgpoging hoeft te doen. Wanneer een consument voor thuisbezorging kiest, wordt in 95% van de gevallen ook daadwerkelijk thuis bezorgd. Het is echter niet duidelijk binnen hoeveel pogingen dit lukt.

Eén van de gemeenten geeft aan dat efficiëntiewinst ook kan worden behaald door thuisbezorging op een beperkt aantal dagen te laten plaatsvinden en daarmee pakketvervoer te consolideren. Thuisbezorging binnen 24 uur zorgt voor hogere maatschappelijke kosten. Als de bezorging van meerdere dagen gebundeld zou worden, kan dit efficiënter bezorgd worden. Echter, het uitgangspunt in de sector is nu dat alle pakketten de volgende dag bezorgd worden omdat dit wordt aangeboden door webwinkels en het de wens van de consument is. Bovendien gaat dit tegen de trend in dat er steeds meer dezelfde dag bezorging wordt aangeboden (wat resulteert in inefficiëntere vervoersbewegingen).

Een andere manier waarover nagedacht wordt in de markt is pakketbezorging via een hub-model: Verschillende pakketvervoerders leveren hun pakketten aan bij een hub buiten de bebouwde kom van een stad bij een *white label* partij, die vervolgens de *last mile* pakketbezorging uitvoert. De hub bevindt zich daarmee in de logistieke keten tussen het distributiecentrum van de pakketvervoerder en de *last mile*. Het idee hierachter is dat er efficiënter bezorgd kan worden, omdat verschillende ritten van verschillende pakketvervoerders gecombineerd worden. Volgens meerdere partijen leidt een hubmodel in de praktijk echter tot een extra overslag (waarbij opnieuw gesorteerd moet worden) die de logistieke keten duurder maakt. Bovendien is de te behalen efficiëntiewinst door minder

⁵⁷ <https://www.postnl.nl/over-postnl/pers-nieuws/nieuws/2019/pakketten-bij-niet-thuis-direct-naar-postnl-locatie.html>.

vervoersbewegingen klein, omdat pakketvervoerders in de steden al met volle busjes rijden. Het hubmodel kan wel een toevoeging bieden als er wordt overgeslagen op alternatief vervoer, bijvoorbeeld vrachtfietsen of elektrische voertuigen. Daarnaast geven pakketvervoerders aan dat ze in een hubmodel hun merk niet meer kunnen profileren. Voor hen is het belangrijk dat ze herkenbaar zijn (door middel van een logo en kleuren) en zich kunnen onderscheiden van hun concurrenten. In een *white-label* situatie is dat niet mogelijk en is het voor de consument niet duidelijk wie de bezorging verzorgd. Volgens de pakketvervoerders leidt een hubmodel ertoe dat er minder concurrentie ontstaat, wat de innovatie niet ten goede komt. Verder geven meerdere pakketvervoerders aan dat er enkele praktische uitvoeringsproblemen ontstaan wanneer zou worden overgegaan op een hubmodel zoals de integratie van ICT-systemen en afspraken over retourneren.

Verschillende pakketvervoerders experimenteren ook met andere manieren om de *first hit rate* te verhogen. Voorbeelden zijn bezorging in de vooraf door de consument gekozen tijdsblokken of het gebruik van een slimme deurbel, kleine kluizen bij de voordeur of een door de consument aangewezen *safe place* waar een pakket kan worden achtergelaten. Eén van de partijen geeft aan dat de *first hit rate* ook kan worden verhoogd door efficiëntere verpakking. Wanneer in kleinere pakketten minder lucht wordt verpakt en wordt vervoerd, dan kunnen deze pakketten door de brievenbus worden bezorgd. Een andere partij geeft aan dat een andere manier om de *first hit rate* te verhogen is door het bestelproces efficiënter te maken. Als de consument meer keuze heeft over wanneer en waar het pakket wordt bezorgd zal de consument ook vaker bij de eerste bezorgpoging het pakket in ontvangst kunnen nemen. Een andere partij voegt hieraan toe dat levering direct via een servicepunt de meest voordelige en meest milieuvriendelijke vorm van pakketbezorging is. In sommige Europese landen kiezen consumenten hier vaker voor dan in Nederland. Hoewel er veel initiatieven zijn, merkt een partij op dat momenteel de bezorgbehoeftes van de consument vaak worden voldaan vanuit de commerciële *drive* van marktpartijen.

3.2 Pakketkluizen

Om efficiëntie en klanttevredenheid te verhogen werkt een aantal pakketvervoerders met (eigen) pakketkluizen. In hoofdstuk 2 is deze markt beschreven. Dit is een vrij recente ontwikkeling. PostNL test momenteel pakketkluizen in verschillende pilots.

De meeste partijen zien pakketkluizen als een geschikt alternatief om in te spelen op de behoefte van de consument en om de efficiëntie van het bezorgen door pakketvervoerders te verhogen. Volgens hen is het gebruik van pakketkluizen handig voor pakketvervoerders voor een *first hit rate* en het afleveren in pakketkluizen leidt tot een daling van de operationele kosten van het bezorgen. Nadeel is wel dat er hogere investeringskosten mee gemoeid zijn en dat de capaciteit niet makkelijk uit te breiden is voor pieken in het volume, zoals rond feestdagen.

Niet alleen *start-ups* zien kansen in pakketkluizen voor *last mile* pakketbezorging, ook pakketvervoerders zien voordelen in de beschikbaarheid van pakketkluizen en servicepunten. Daarom hebben zij met verschillende concepten geëxperimenteerd door bijvoorbeeld in verschillende

gemeenten pakketkluisen te plaatsen. Voor winkels kan een pakketkluis een voordeel zijn, omdat het meer bezoekers oplevert. Sommige winkelcentra bieden daarom pakketkluisen als een faciliteit aan om een meer volledige service aan te bieden.

Uit de ervaringen van pakketvervoerders is gebleken dat het plaatsen van pakketkluisen soms lastig kan zijn. Pakketvervoerders geven aan dat het veel tijd en geld kost om een geschikte locatie te vinden voor de plaatsing van een pakketkluis. Bij sommige gemeenten is het lastig om een vergunning te krijgen. Als exploitanten een pakketkluis op private grond willen plaatsen, zoals de parkeerplaats bij een supermarkt of tankstation, dan worden zij vaak geconfronteerd met tarieven die zij (te) hoog achten. Daarnaast moet er ook veel kapitaal worden geïnvesteerd voor onder meer de ontwikkelingen van de techniek en onderhoud van de pakketkluisen en zijn er ook kosten verbonden aan de vergunningen voor pakketkluisen. Pakketvervoerders hebben daarnaast de indruk dat het afhalen van een pakket in een pakketkluis door de consument en de bezorger als meer tijdrovend (dan thuisbezorging) wordt beschouwd en ook – in vergelijking met servicepunten – minder servicegericht.

White label oplossingen voor *last mile* pakketbezorging, zoals pakketkluisen en servicepunten, kunnen daarentegen tot verschillende voordelen voor zowel de marktdynamiek als de consument leiden. Pakketleveringen uitgevoerd door verschillende pakketvervoerders kunnen namelijk worden geconsolideerd in de *white label* faciliteiten, die met een hoge bezettingsgraad beter renderen dan exclusieve pakketkluisen. De consument geniet van het voordeel dat alle pakketten op dezelfde plek en op een tijdstip naar keuze kunnen worden opgehaald. Een ander voordeel van *white label* oplossingen is het feit dat de uiteindelijke aflevering wordt geconsolideerd op minder locaties en daardoor minder vervoersbewegingen nodig zijn. Dit zorgt voor minder uitstoot en minder verkeersdruk, zeker wanneer deze 's nachts kunnen worden bevoorrad.

Een betwist element van bezorging in pakketkluisen in het algemeen is de verhouding in arbeidsintensiviteit ten opzichte van thuisbezorging: sommige pakketvervoerders voeren aan dat de bezorging in pakketkluisen meer tijd kost dan het langs verschillende deuren van de ontvangers gaan om de pakketten te overhandigen. De exploitanten van pakketkluisen bestrijden dit juist en wijzen op de winst in tijd en vervoersbewegingen die de automaten opleveren.

Een grootschalige toepassing van *white label* oplossingen vereist echter wel instemming en overeenstemming van de verschillende pakketvervoerders. De aansluiting van de diverse logistieke processen met gekoppelde IT-systemen van pakketvervoerders en onafhankelijke aanbieders van pakketkluisen en servicepunten is namelijk noodzakelijk om de consolidatie mogelijk te kunnen maken. Verder geven pakketvervoerders aan dat dat ze bij het gebruik van *white label* oplossingen zich niet meer kunnen profileren met hun eigen merk en dat ze zich niet kunnen onderscheiden van hun concurrenten.

De exploitanten van *white label* pakketkluisen zijn afhankelijk van de samenwerking met de grote pakketvervoerders. Uit de gesprekken met marktpartijen is gebleken dat *start-ups* zeer afhankelijk zijn van het volume aan pakketten dat via hun bedrijf wordt verwerkt. Om een groot volume te krijgen, is samenwerking met een grote pakketvervoerder cruciaal. Indien alle grote pakketvervoerders weigeren

om in pakketkluisen af te leveren, dan wordt het lastig om een pakketkluis winstgevend te kunnen exploiteren.

Indien een *start-up* wel een grote pakketvervoerder heeft gevonden die bereid is om met hem samen te werken en in hun pakketkluisen levert, dan is er afstemming nodig om de pakketkluis te kunnen gebruiken. Alle partijen in de keten van de pakketbezorging, van het bestelproces tot en met de *last mile* pakketbezorging, moeten systemen en procedures op elkaar afstemmen. Daaronder valt ook de communicatie met de ontvanger van het pakket, zoals het aanbieden van bezorging in een pakketkluis als een afleveroptie bij bestellen via een webshop. Hiervoor is afstemming met de pakketkluisexploitant van belang, omdat er een vak vrij moet blijven in de pakketkluis en de afmetingen van de pakketkluis overeen moet komen met de verpakking van het pakket. Daarnaast wordt de bezorging door pakketvervoerders als complexer dan de normale thuisbezorging beschouwd, omdat voor het afleveren in pakketkluisen vaak een app of een code wordt gebruikt. In sommige gevallen moeten de IT-systemen van pakketbezorgers aan de pakketkluisen zijn gekoppeld. De pakketbezorgers moeten in zulke gevallen worden opgeleid in de werkwijze van de pakketkluisen om de pakketten af te kunnen leveren. Voor de pakketvervoerder kost dit veel tijd. Het gebruik van pakketkluisen wordt door sommige pakketvervoerders als een andere bezorgcultuur beschouwd wegens de andere logistieke systemen en achtergronden.

De ACM heeft verschillende partijen gevraagd naar hun visie op de ontwikkeling van pakketkluisen in Nederland, ook in vergelijking met het buitenland. Centraal stond de vraag waarom het concept zo moeizaam van de grond komt. Een vaak aangedragen argument is dat van bevolkingsdichtheid. Nederland is dichtbevolkt en e-commerce concentreert zich voornamelijk in de Randstad. Dit betekent dat pakketvervoerders efficiënt kunnen rijden: zij hoeven niet veel kilometers af te leggen om veel pakketten te bezorgen. Daarnaast kunnen veel consumenten gebruik maken van een servicepunt. Partijen geven aan dat deze afhaalallocaties vaak winkels met ruime openingstijden zijn. Dit maakt dat de behoefte aan pakketkluisen minder groot is. Ook wordt aangegeven dat Nederlanders gewend zijn geraakt aan thuisbezorging. Dat is bijvoorbeeld minder het geval in de Baltische staten, waar thuisbezorging nooit de norm is geweest zodat een alternatief als pakketkluisen sneller geïntegreerd is. Tot slot speelt mee dat het Nederlandse beleid erop is ingesteld dat iedere gemeente afzonderlijk beslist over – en voorwaarden kan stellen aan – de plaatsing van pakketkluisen. Een aantal gemeenten wil geen pakketkluisen in de openbare ruimte. Het beleid verschilt per gemeente maar dergelijke voorschriften kunnen er wel voor zorgen dat er in eerste instantie geen landelijk netwerk kan worden uitgerold.

Naast deze kenmerken geven verschillende pakketvervoerders aan dat ze de voorkeur hebben om te werken met servicepunten in plaats van pakketkluisen. Zij zijn van mening dat ze door middel van servicepunten meer service kunnen bieden aan de consument dan met een pakketkluis. Bovendien zijn de investeringskosten voor servicepunten lager. Tot slot zijn er partijen die vinden dat een pakketkluis geen groot volume aan kan. Het aantal kluisjes is laag en consumenten hebben een relatief lange periode de tijd om hun pakketje op te halen. Hierdoor kunnen het verloop en dus de capaciteit laag zijn.

De ACM heeft ook signalen ontvangen dat het aantal pakketkluisen achter zou blijven omdat sommige pakketvervoerders alleen in hun eigen kluisen willen leveren. Dit zorgt ervoor dat bepaalde initiatieven moeilijk van de grond komen omdat het benodigde pakketvolume ontbreekt. Bijvoorbeeld PostNL heeft een marktaandeel van 60-65% in binnenlandse pakketbezorging zoals ook blijkt uit de Post- en Pakkettenmonitor 2018.⁵⁸ Er zijn partijen die aangeven dat investeringen in *white label* pakketkluisen in zulke gevallen niet rendabel zijn bij het ontbreken van dit volume. Dit geldt in mindere mate voor servicepunten of vergelijkbare initiatieven omdat de investeringskosten daar aanzienlijk lager zijn. PostNL heeft aangegeven dat zij open staat voor samenwerking en welke voorwaarden zij daarvoor hanteert. In de praktijk lijken deze voorwaarden ertoe te leiden dat er niet met andere partijen wordt samengewerkt, tenzij deze (daarna) exclusief met PostNL werken. De ACM constateert ook dat deze signalen niet breed door de markt gedragen zijn. Marktpartijen dragen immers verschillende andere redenen aan voor het achterblijven van het aantal pakketkluisen, voornamelijk de wensen en voorkeuren van consumenten over de manier waarop zij pakketten wensen te ontvangen en verzenden.

Er is een aantal onderzoeken gedaan naar *last mile* pakketbezorging en de voorkeur voor bezorglocaties. Zo heeft DPD in zijn E-shopper barometer onderzoek laten doen naar de bezorglocatie van pakketten.⁵⁹ In vergelijking met andere Europese landen kiest de Nederlander vaker voor bezorging thuis. Andere opties zoals een servicepunt, het postkantoor, op werk of in de winkel zijn minder populair. In Nederland geeft 3% van ondervraagden aan voor een pakketkluis te kiezen, terwijl het Europese gemiddelde 10% is.

Andere onderzoeken laten een vergelijkbaar beeld zien. Uit een onderzoek van McKinsey⁶⁰ blijkt dat consumenten veel belang hechten aan thuisbezorging. McKinsey trekt uit een grote survey onder 3.500 Chinese, Amerikaanse en Duitse deelnemers de conclusie dat slechts 50% van de consumenten pakketkluisen boven thuisbezorging verkiezen indien thuisbezorging drie euro duurder zou zijn. Onderzoek van PostNord⁶¹ wijst erop dat 1% van de Nederlandse consumenten pakketbezorging via pakketkluisen verkiest boven andere bezorgopties en dat één op de tien consumenten de voorkeur geeft aan bezorging in servicepunten.

3.3 Servicepunten en buurtpunten

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 ontlenen de pakketvervoerders voordelen aan het bestaan van servicepunten. Om dienstverlening aan consumenten te kunnen bieden zoals de mogelijkheid om pakketten op te halen of het (terug)sturen van pakketten zijn servicepunten voor pakketvervoerders noodzakelijk. Alle pakketvervoerders exploiteren daarom zelf hun eigen servicepunten. Er bestaan varianten van servicepunten in winkels of eigen fysieke winkels als pick-up winkel. Vanwege de toenemende consumentenbehoefte aan alternatieven van de *last mile* pakketbezorging hebben *start-*

⁵⁸ ACM Post- en Pakkettenmonitor 2018, Kenmerk ACM/INT/390670.

⁵⁹ Onderzoek onder 24.328 personen uit 21 verschillende Europese landen. Het volledige onderzoek is te raadplegen via www.dpd.com.

⁶⁰ McKinsey&Company, Parcel delivery: The future of last mile, september 2016.

⁶¹ PostNord, E-Commerce in Europe 2016, p. 41.

ups zoals ViaTim, Homerr en Parcls zich gericht tot het concept van een servicepunt of buurtpunt.

Servicepunten worden als een goed alternatief voor zowel pakketvervoerders als de consument beschouwd. Hierbij is het wel van belang dat de afstand tussen het adres van de consument en het servicepunt niet te groot kan zijn, omdat de consument in dat geval meer geneigd is om de pakketten op het thuisadres laten bezorgen. Aan de exploitatie van servicepunten kleven wel enkele beperkingen. Enkele exploitanten van servicepunten hebben aangegeven dat wanneer winkels of huisadressen als servicepunt fungeren, zij gelimiteerd zijn aan het aantal en grootte van de pakketten vanwege de beperkte aanwezige ruimte.

Tevens is er tal van verschillende nieuwe varianten van *last mile* pakketbezorging in ontwikkeling, zoals pakketkluisen gecombineerd met bijvoorbeeld bushaltes.⁶² ⁶³ Veel van deze nieuwe innovatieve mogelijkheden zijn echter afhankelijk van de respons van de consument, volume van een grote pakketvervoerder of financiering om verder te kunnen ontwikkelen en om de concepten uitvoerbaar te kunnen maken.

Enkele partijen hebben daarnaast aangegeven dat het lastig is om een servicepunt te openen in bijvoorbeeld een supermarkt of op een A-locatie, wanneer er exclusiviteitscontracten zijn gesloten door grote pakketvervoerders. In zulke gevallen hebben winkels voor het exploiteren van een servicepunt en de aanname van pakketten een exclusiviteitscontract met een bepaalde bezorger gesloten. Het is dan niet mogelijk om een servicepunt van een andere onderneming in dezelfde winkel te kunnen exploiteren.

3.4 Tussenconclusie

Marktpartijen werken aan verschillende oplossingen om de efficiëntie van *last mile* pakketbezorging te verbeteren. Dit levert een kostenbesparing op voor pakketvervoerders. Hierbij richten pakketvervoerders zich op het verhogen van de *first hit rate*, omdat zij meerdere bezorgpogingen relatief kostbaar vinden.

Pakketkluisen en servicepunten worden als goede alternatieven gezien om het pakket bij de eerste poging af te kunnen leveren, waarna het aan de consument is om het pakket op te halen, op een moment dat het voor hem uitkomt. Vanuit consumentenperspectief lijkt er geen grote behoefte aan pakketkluisen te bestaan, mogelijk mede omdat servicepunten al breed zijn geïntegreerd. Ook pakketvervoerders zien weinig perspectief in pakketkluisen en richten zich meer op servicepunten. *Start-ups* melden een aantal beperkingen voor het succesvol uitrollen van nieuwe concepten. Naast de tot nu toe beperkte consumentenvraag, kan het ontbreken van een groot deel van het pakketvolume alsmede exclusieve contracten voor servicepunten een beperking zijn voor *start-ups* om succesvol een nieuw concept op de markt te brengen.

⁶² <https://evanet.nl/the-bus-stop-2-0-nano-hub/> geraadpleegd op 16-12-2019.

⁶³ <https://izipack.nl/about/> geraadpleegd op 16-12-2019.

4 Andere belangen

In dit hoofdstuk worden andere belangen besproken. In paragraaf 4.1. wordt aandacht besteed aan de publieke belangen duurzaamheid en congestie in binnensteden. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat het beleid op het gebied van *last mile* pakketbezorging verschilt tussen gemeenten. In paragraaf 4.2 staan de bevindingen van de ACM met betrekking tot de verschillen tussen gemeentelijk beleid ten aanzien van het plaatsen van pakketkluisen in de gemeente.

4.1 Publieke belangen: duurzaamheid en congestie in binnensteden

Zoals in de inleiding van deze marktstudie weergegeven, zijn naast economische belangen ook belangen als 'duurzaamheid', 'congestie in binnensteden' en 'de inrichting van de openbare ruimte' in toenemende mate van belang in de *last mile* pakketbezorging. In deze paragraaf wordt op deze belangen in gegaan vanuit het perspectief van gemeenten en andere instanties met verantwoordelijkheid voor deze maatschappelijke belangen.

Een belangrijk thema is duurzaamheid. In een vorige paragraaf besprak de ACM het verhogen van de efficiëntie vanuit kostenbesparend effect voor pakketvervoerders. Het verhogen van de efficiëntie zou ook moeten leiden tot minder vervoersbewegingen en dus vervuiling in de binnenstad. Er zijn dus ook winsten te halen in termen van duurzaamheid en congestie.⁶⁴ Een aantal *start-ups* ontleent hier het bestaansrecht van hun product aan. Voor een aantal gemeenten is dit de reden om mee te werken met initiatieven van pakketvervoerders om pakketkluisen te plaatsen of om zelf *pilots* op dit gebied te faciliteren. Bijvoorbeeld in nieuwbouwwijken en appartementencomplexen kan hiermee bij het ontwerp van de pakketkluisen al rekening mee worden gehouden. Een gemeente voegt daaraan toe dat het voordeel van servicepunten en pakketkluisen bovendien is dat ook 's nachts, wanneer de verkeersdruk minder is, de pakketten kunnen worden afgeleverd.

Verschuillende partijen plaatsen ook een nuance bij de duurzaamheidseffecten van het bezorgen van pakketten via servicepunten en pakketkluisen. Het ophalen bij deze locaties kan namelijk ook leiden tot meer vervoersbewegingen doordat de consument met de auto pakketten gaat ophalen bij pakketautomaten. Er is in dat geval dan alleen een besparing voor de pakketvervoerder. In een onderzoek heeft EY berekend dat bezorging via een servicepunt slechter voor het milieu is dan thuisbezorging. Zij is daarbij ervan uitgegaan dat 50% van de consumenten specifiek voor het ophalen van het pakket met de auto gaat. EY stelt ook, dat wanneer de consument met de fiets het pakket ophaalt, de (additionele) impact op het milieu verwaarloosbaar is.⁶⁵ Op dit moment is nog geen onderzoek (bekend) waarin wordt gekwantificeerd in hoeverre mensen hun pakketten lopend of met die fiets in plaats van de auto ophalen bij servicepunten en pakketkluisen. Volgens verschillende marktpartijen zal dit echter mede afhankelijk zijn van de afstand tot servicepunten of pakketkluisen.

⁶⁴ Zurel Ö., Van Hoyweghen L., Braes S., Seghers A. (2018) Parcel Lockers, an Answer to the Pressure on the Last Mile Delivery?. In: Parcu P., Brennan T., Glass V. (eds) New Business and Regulatory Strategies in the Postal Sector. Topics in Regulatory Economics and Policy. Springer, Cham.

⁶⁵ EY: The green Mile? Over de duurzaamheid van de 'last mile' in de Nederlandse e-commerce. 2015.

Consumenten zijn volgens marktpartijen gemiddeld bereid om maximaal 500 tot 1.000 meter te lopen naar een servicepunt of een pakketkluis. Bij een grotere afstand zullen meer consumenten pakketten met de auto gaan ophalen. In hoofdstuk 2 heeft de ACM beschreven dat 63% van de consumenten over een servicepunt of pakketkluis op acceptabele loopafstand beschikt. Voor 37% van de consumenten zijn er dus geen servicepunten of pakketkluizen op loopafstand. Dit percentage is echter in de praktijk hoger. Uit de marktstudie blijkt namelijk dat een consument weliswaar een pakketkluis of servicepunt op loopafstand kan hebben, maar dat een pakket vanwege de exclusiviteit van de servicepunt of pakketkluis, niet daar kan worden afgeleverd. De consument kan in dit geval dus niet het pakket ophalen, ondanks dat het servicepunt of pakketkluis op loopafstand is. De ACM vindt het van belang dat voldoende huishoudens beschikken over een servicepunt of pakketkluis op loopafstand om servicepunten en pakketkluizen tot een duurzaam alternatief voor thuisbezorging te maken. De dekkinggraad van de bezorgingsnetwerken is, mede door exclusiviteit, momenteel daar niet hoog genoeg voor en zou moeten worden uitgebreid.

Zoals de ACM in de Marktscan Pakketten constateerde, zetten pakketvervoerders steeds meer elektrische voertuigen of fietsen in voor de bezorging van pakketten.⁶⁶ In de gesprekken is deze constatering door de meeste partijen bevestigd. Met de groei van het volume, zal het belang van duurzame bezorgoplossingen toenemen. Alle pakketvervoerders die de ACM in het kader van dit onderzoek heeft gesproken, hebben aangegeven bezig te zijn met het verduurzamen van pakketbezorging. De meeste van hen hebben als doelstelling om op de lange termijn volledig CO₂-neutraal te bezorgen. Volgens een partij levert pakketvervoer met fietskoeriers veel winst op in termen van uitstoot.

Veel gemeenten hebben geen specifiek beleid gericht op pakketbezorging, omdat de vervoersbewegingen die hiermee gemoeid zijn volgens hen slechts een zeer beperkt deel van het totaal uitmaken. Wel zijn veel gemeenten aangesloten bij de Green Deal ZES die als doelstelling heeft om stadslogistiek efficiënter te maken en te verduurzamen. In dat kader worden daarom wel andere duurzaamheidsinitiatieven ontplooid die betrekking kunnen hebben op pakketbezorging. Voorbeelden hiervan zijn milieuzones, maximale emissie-eisen voor voertuigen of beperking van laad- en lostijden in winkelstraten waar ook pakketvervoerders zich aan moeten houden. Eén gemeente geeft aan dat vermindering van het aantal retourpakketten ook effect kan hebben op het aantal vervoersbewegingen dat door pakketvervoer veroorzaakt wordt. Omdat het bij grote webwinkels veelal gratis is om producten terug te sturen, bestellen consumenten vaak meerdere artikelen waarvan ze er maar één houden en de rest terugsturen. Dit levert veel extra verkeer en afval op.

Toenemende verkeersdruk in binnensteden zorgt ervoor dat de binnenstad minder goed bereikbaar wordt. Volgens verschillende media lopen Nederlandse binnensteden vast door de groei van pakketbezorging.⁶⁷ Enkele van de gesproken partijen bevestigen dit beeld. Het volume van pakketbezorging kan in de toekomst gaan verdubbelen, maar er is geen ruimte in de steden voor tweemaal zoveel busjes.

⁶⁶ ACM, Marktscan Pakketten, 7 oktober 2016.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2072466-pakketbezorging-met-busjes-door-snelle-groei-niet-vol-te-houden.html>, <https://www.parool.nl/nieuws/over-10-jaar-100-000-pakketten-per-dag-in-amsterdam~bd76e46c/>.

Andere partijen, waaronder verschillende pakketvervoerders, nuanceren dit beeld. Net zoals in het kader van duurzaamheidsdiscussies, is het volgens hen belangrijk de feiten goed te presenteren. Pakketbezorging is volgens hen slechts een gering aandeel van het aantal vervoersbewegingen in steden en draagt dus beperkt bij aan de verkeersdrukke en de daarmee gepaard gaande vervuiling. Een aantal pakketkluisen plaatsen in een grote stad heeft volgens één pakketvervoerder vooral symbolische waarde en weinig impact op de maatschappelijke kosten van pakketbezorging, voor enige verandering zouden in die visie pakketkluisen in iedere wijk nodig zijn.

Een aantal gemeenten bevestigt dat het pakketvervoer een beperkt deel van de verkeersdrukke in binnensteden omvat. Het beleid van deze gemeenten is er vooral op gericht om de openbare ruimtes zo optimaal mogelijk te gebruiken door bepaalde randvoorwaarden op te leggen. Bovendien kunnen bij nieuwbouw slimme oplossingen, zoals inpandige pakketkluisen, worden ingebouwd voor onder andere logistiek. Verder focust een aantal gemeenten zich meer op logistieke overlast in het algemeen, zoals ten aanzien van bruggen en kades, de luchtkwaliteit en fout parkeren.

Eén van de partijen geeft aan dat het relatief nieuwe concept *crowd logistics*, waarbij iedereen zelf een deel van de logistieke keten kan uitvoeren, voorkomen dient te worden. Dat leidt namelijk tot veel meer en minder efficiënt geplande vervoersbewegingen met veelal oudere auto's.

Zowel gemeenten als pakketvervoerders hebben aangegeven dat pakketvervoer slechts een klein aandeel heeft in het totale aantal vervoersbewegingen in gemeenten. Zij verbinden daar soms ook de conclusie aan dat duurzaamheidsinitiatieven weinig effect hebben. De ACM nuanceert deze stelling. Pakketbezorging is een sector met een behoorlijk volume en een aanzienlijk aantal vervoersbewegingen en de markt is nog groeiende. Dat dit per gemeente slechts een klein deel van het totale aantal vervoersbewegingen is, doet niet af aan de (groeiende) omvang van pakketvervoer als geheel. In de steeds belangrijker wordende discussie over duurzaamheid draagt elke sector zelf zijn verantwoordelijkheid voor de duurzaamheid. De ACM ziet dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt en vindt het van belang dat zij initiatieven tot verduurzaming voortzet en uitbreidt.

4.2 Verschillen in gemeentelijk beleid

De belangrijkste conclusie uit de gesprekken met gemeenten is dat het beleid van de gemeenten sterk verschilt. Er is een aantal gemeenten dat aangeeft op voorhand geen pakketkluisen in de openbare ruimte te willen. Ze geven aan dat het neerzetten van pakketkluisen van toegevoegde waarde voor de openbare ruimte moet zijn. Met oog op de ruimtelijke ordening trachten de gemeenten een wildgroei aan muren van pakketkluisen in de openbare ruimte te voorkomen. Daarnaast wordt ook aangegeven dat automaten in de openbare ruimte rommelig overkomen en extra beheer en onderhoud nodig hebben. Bovendien wekt het een precedent voor andere mogelijke faciliteiten in de openbare ruimte zoals deelfietsen en elektrische laadpalen, waardoor de druk op de openbare ruimte nog meer toeneemt. Deze gemeenten zien pakketkluisen liever inpandig, bijvoorbeeld in winkelcentra, kantoorgebouwen of appartementencomplexen, of op privé terrein, zoals op de parkeerplaats van een supermarkt of bij een tankstation, geplaatst worden. De ACM constateert dat deze gemeenten een

eigen afweging maken tussen de mogelijke winsten in termen van gebruikersgemak en duurzaamheid enerzijds, en de openbare ruimte anderzijds.

Er zijn ook gemeenten die de komst van pakketkluisen in de openbare ruimte juist verwelkomen. Zij zien pakketkluisen als een potentiële oplossing voor drukte door de toename van de pakketbezorging. Hierbinnen bestaat verschil tussen faciliteren en initiatief nemen. Zo is er een gemeente die lokale initiatieven steunt en geen onderscheid maakt tussen verschillende marktpartijen. Dit resulteert in verschillende pakketkluisen van verschillende partijen in de stad. De gemeente bemoeit zich niet met de locatie en laat dit zo veel mogelijk aan de markt over.

Een andere gemeente heeft zelf het initiatief genomen om tot een netwerk van pakketkluisen in de stad te komen in het kader van verduurzaming. In een pilot zal PostNL brieven- en pakketautomaten gaan plaatsen.

Tijdens het onderzoek van de ACM is gebleken, dat wanneer gemeenten wel pakketkluisen in de openbare ruimte geplaatst willen hebben, een uniform beleid ontbreekt. Exploitanten van pakketkluisen hebben vervolgens te maken met verschillend beleid van verschillende gemeenten, zoals de vergunningen en voorwaarden waar een exploitant aan moet voldoen. Een gemeente gaf aan dat ze graag wil dat de exploitant afstemt met een gebouwkundige, verkeerskundige en een wijkregisseur. Daarnaast kunnen gemeenten extra regels stellen door middel van algemene plaatselijke verordeningen. Een gemeente wil dat alle pakketvervoerders in alle kluisen moeten kunnen bezorgen, dat bij de plaatsing van de pakketkluisen rekening wordt gehouden met de sociale veiligheid en dat bijvoorbeeld de uiterlijke kenmerken van de exploitant niet op de pakketkluis wordt weergegeven vanwege het straatbeeld. Verder zijn er in verschillende gemeenten bezwaren geweest vanuit omgevingscommissies die de oranje pakketkluisen van PostNL niet vonden passen in het straatbeeld. In een aantal gevallen heeft PostNL de kleurstelling daarom aangepast. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Tilburg⁶⁸ en Eindhoven⁶⁹.

De gemeenten hebben daarnaast aangegeven dat vanwege het gebrek aan een gemeentelijke uniforme regeling er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot het type vergunningen voor het plaatsen van de pakketkluisen. Een paar gemeenten geeft aan behoefte aan meer *guidance* te willen hebben met betrekking tot waar ze op moeten letten als pakketvervoerders of wanneer andere exploitanten pakketkluisen willen plaatsen in de openbare ruimte. Hoewel de gemeenten de marktwerking niet willen verstoren en alle partijen gelijk kunnen behandelen, willen ze ook niet dat er een wildgroei van pakketkluisen ontstaat of dat bepaalde pakketvervoerders uitgesloten worden omdat ze geen pakketkluisen meer kunnen plaatsen.

Gemeenten hebben in de gesprekken aangegeven dat zij vinden dat de huidige situatie voor pakketvervoer nog niet zo urgent is dat zij behoefte hebben aan regulering. Zij hebben daarom momenteel de voorkeur om de markt te laten werken. Wel geeft een aantal gemeenten aan dat als er een wildgroei van pakketkluisen ontstaat, er landelijke afspraken of regels kunnen worden gemaakt

⁶⁸ <https://www.bd.nl/tilburg-e-o/knaloranje-joekels-toch-iets-te-heftig-voor-tilburg-postnl-kleurt-ze-alsnog-grijzer~a50133ed>.

⁶⁹ <https://www.ed.nl/eindhoven/toch-elf-aangepaste-pakketautomaten-postnl-in-eindhoven~abf72ec0>.

met betrekking tot het gebruik van openbare ruimte. Het gebruik van *white label* pakketkluisen kan dan een oplossing zijn. Eventueel kunnen deze aanbesteed worden aan een partij die het mogelijk maakt dat alle pakketvervoerders gebruik kunnen maken van deze faciliteit. Volgens één van de gemeenten is het nu lastig om te bepalen hoe de gemeenten de pakketvervoerders zouden moeten behandelen omdat er geen centrale regelgeving bestaat.

Zoals uit voorgaande blijkt, zijn er grote verschillen tussen het beleid van de vier gemeenten die de ACM heeft gesproken over de *last mile* pakketbezorging. Dit beeld komt ook terug in de gesprekken met de pakketvervoerders en aanbieders van pakketkluisen. Deze partijen geven ook aan dat er grote verschillen zitten tussen gemeenten, waardoor partijen niet weten wat ze kunnen verwachten als ze in een andere gemeente pakketkluisen willen plaatsen. Deze verschillen zitten dan met name in het vergunningstraject dat doorlopen dient te worden om een pakketkluis te kunnen plaatsen. Het verschilt bijvoorbeeld per gemeente wat de leges zijn, of de gemeente zelf locaties voor de plaatsing van pakketkluisen aanwijst en of de gemeente aanvullende eisen stelt aan bijvoorbeeld de uiterlijke verschijning van de pakketkluis. Al deze verschillen in procedures per gemeente zorgen ervoor dat het plaatsen van pakketkluisen veel tijd en geld kan kosten. Dit heeft als nadeel voor marktpartijen dat de pakketkluisen moeilijker op landelijke schaal kunnen worden uitgerold. Lokaal loopt de uitrol mogelijk vertraging op doordat diverse uiteenlopende procedures gevolgd moeten worden. Bovendien zijn er gemeenten waar marktpartijen in ieder geval geen vergunning krijgen om in de openbare ruimte pakketkluisen te plaatsen, ze zijn dan aangewezen op in pandige locaties of locaties op privé terrein. Als gemeenten hun beleid ten aanzien van last-mile concepten beter inzichtelijk maken en daar waar mogelijk uniformeren, met oog voor verschillen tussen bezorging in dunbevolkte gebieden en stedelijk gebied, dan kan het gemeentelijk beleid een positieve impuls geven aan de uitrol van deze (nieuwe) initiatieven. Marktpartijen weten daardoor beter wat ze kunnen verwachten en kunnen makkelijker initiatieven uitrollen om de last mile van de pakketbezorging te verduurzamen die passen bij het karakter van een gemeente.

4.3 Tussenconclusie

In tegenstelling tot de perceptie van veel mensen, maakt pakketvervoer slechts een klein deel uit van het totale vervoer in steden. Dit leidt er toe dat er, volgens gemeenten en vervoerders met het verduurzamen van pakketvervoer relatief weinig winst behaald kan worden in termen van milieubelasting en congestie in binnensteden. Zo richten gemeenten zich bijvoorbeeld op andere verkeersstromen in de stad. De ACM constateert daarentegen dat pakketvervoer een grote sector is met een aanzienlijk aantal vervoersbewegingen waar duurzaamheidswinsten te behalen zijn en dat de sector deze verantwoordelijkheid moet dragen. Pakketvervoerders geven ook aan dat zij wel bezig zijn met verduurzaming. Wanneer het gaat over het plaatsen van pakketkluisen in gemeenten, dan blijken er grote verschillen te zijn. De ACM heeft slechts vier verschillende gemeenten gesproken, maar alleen daaruit blijkt al een groot aantal verschillen in het beleid ten aanzien van pakketkluisen, met name op het gebied van de openbare ruimte, het vergunningstrajecten en voorwaarden die daarbij gesteld kunnen worden. Deze constatering van de ACM wordt door pakketvervoerders en andere exploitanten van pakketkluisen bevestigd. Zij geven aan tegen verschillen in gemeentelijk beleid aan te lopen, met als gevolg dat zij veel verschillende tijdsintensieve trajecten moeten doorlopen. Het zou

positief zijn als gemeentelijk beleid meer inzichtelijk wordt gemaakt en daar waar mogelijk geüniformeerd wordt om duurzame initiatieven makkelijker te maken om op grote schaal uit te rollen. Hierbinnen kunnen marktpartijen initiatieven uitrollen om de last mile van de pakketbezorging te verduurzamen die passen bij het karakter van een gemeente. Ook gemeenten zelf geven aan behoefte te hebben aan richtlijnen over de behandeling van pakketvervoerders en het ordenen van logistieke processen.

5 Conclusies

In economische zin functioneert de *last mile* pakketbezorging op hoofdlijnen goed. Om de groeiende volumes van pakketvervoer te kunnen verwerken is constante uitbreiding van de capaciteit van bezorgnetwerken en verhoging van de efficiëntie van bezorging door pakketvervoerders noodzakelijk. Momenteel sluit de capaciteit in de markt goed aan op de groeiende vraag en biedt de dynamiek op de markt ruimte voor innovatie. Pakketvervoerders maken bijvoorbeeld gebruik van servicepunten en pakketkluisen om de groeiende vraag op te vangen en alternatieve bezorgwijzen aan te bieden. Deze zorgen voor een hogere *first hit rate* en worden door pakketvervoerders aangedragen als goede alternatieven voor thuisbezorging.

Hoewel deze initiatieven als goede initiatieven voor thuisbezorging worden beschouwd, merkt de ACM op dat slechts 63% van de huishoudens momenteel een servicepunt of pakketkluis op loopafstand heeft. Wanneer per pakketvervoerder wordt gekeken is de beste dekking 52% en de meest beperkte dekking 16%. Uit het onderzoek blijkt ook dat momenteel slechts 4% van de huishoudens een pakketkluis op loopafstand heeft. Pakketkluisen zijn hierdoor voor de meeste consumenten (nog) geen reëel alternatief voor thuisbezorging. Daarnaast zorgt de exclusieve inzet van servicepunten of pakketkluisen door een pakketvervoerder ervoor dat lang niet alle servicepunten of pakketkluisen voor consumenten een optie zijn. Hoe meer verschillende vervoerders kunnen bezorgen in pakketkluisen of servicepunten, hoe vaker ze gebruikt zullen worden door consumenten. Uit het onderzoek van de ACM blijkt namelijk dat wanneer alle servicepunten of pakketkluisen, inclusief de *white label* oplossingen, niet exclusief door pakketvervoerders worden gebruikt, de landelijke dekking aanzienlijk wordt vergroot. Dan heeft 75% van de huishoudens een servicepunt of pakketkluis op loopafstand (onafhankelijk van de vervoerder). Voor de consument kan dit een grote verbetering zijn. Daarnaast draagt de bezorging via servicepunten en pakketkluisen bij aan een vermindering van het aantal vervoersbewegingen vanwege de een hogere *first hit rate*, met als indirect gevolg dat dit leidt tot een verlaging van de maatschappelijke, externe kosten van pakketbezorging zoals congestie en uitstoot. Een nadeel voor pakketvervoerders is dat zij zich niet meer kunnen onderscheiden met hun eigen exclusieve servicepunten wanneer verschillende servicepunten op de markt zijn. Gelet op onder meer de bovenstaande voordelen die de servicepunten en pakketkluisen met zich meebrengen, ziet de ACM ruimte voor uitbreiding van het aantal servicepunten en pakketkluisen zodat meer consumenten een servicepunt of pakketkluis op loopafstand tot hun beschikking hebben. Dit leidt niet alleen tot een verhoogd dekkingsniveau van het bezorgingsnetwerk waardoor meer huishoudens over een alternatief voor thuisbezorging op loopafstand beschikken, maar dit draagt ook bij aan een efficiëntere en duurzamere vorm van pakketbezorging.

Zoals hierboven al gemeld, blijkt dat initiatieven van *white label* servicepunten zoals Homerr en ViaTim de dichtheid van de netwerken kunnen vergroten, op voorwaarde dat pakketvervoerders daar ook daadwerkelijk bezorgen. Momenteel zijn er weliswaar verschillende initiatieven in de markt die *white label* pakketkluisen exploiteren, maar uit de marktstudie blijkt echter dat zulke initiatieven niet snel succesvol zijn wegens verschillende belemmeringen in de markt. Enkele marktpartijen hebben bijvoorbeeld aangegeven dat het benodigde volume niet behaald kan worden als er geen

samenwerking plaatsvindt met een grote pakketvervoerder, zoals PostNL. Dit in combinatie met hoge investeringskosten leidt volgens hen ertoe dat de initiatieven moeizaam of niet van de grond kunnen komen. De ACM ziet momenteel echter onvoldoende aanleiding om hieromtrent een vervolgonderzoek te starten. Uit het onderzoek van de ACM heeft de ACM namelijk ook andere factoren geconstateerd die mogelijk een reden kunnen zijn waarom pakketkluisen in Nederland weinig voet aan de grond krijgen. Zo hanteren verschillende gemeenten verschillend beleid. In sommige gemeenten is het vergunningstraject onduidelijk, terwijl andere gemeenten helemaal geen pakketkluisen in de openbare ruimte willen hebben. Daarnaast zouden Nederlandse consumenten gewend zijn aan thuisbezorging en met de ruime openingstijden van servicepunten ook geen behoefte hebben aan pakketkluisen. Voorts hebben enkele pakketvervoerders aangegeven dat zij de voorkeur geven aan servicepunten boven pakketkluisen.

Hoewel bovengenoemde factoren ertoe hebben geleid dat slechts 4% van de Nederlandse huishoudens een pakketkluis op loopafstand tot hun beschikking heeft, blijkt uit het onderzoek van de ACM dat Nederland momenteel, in vergelijking met andere Europese landen waar het concept nog niet bestaat, niet achterloopt met betrekking tot de ontwikkeling van pakketkluisen. Uitbreiding van onder meer pakketkluisen ter ondersteuning van het netwerk blijft echter gewenst.

De ACM constateert dat servicepunten en pakketkluisen door pakketvervoerders voornamelijk als goede commerciële oplossing worden beschouwd om de efficiëntie van pakketvervoerders te verhogen, en zo ook kosten te besparen. Start-ups daarentegen zien servicepunten en pakketkluisen vooral als mogelijkheden om pakketvervoer duurzamer te maken en consumenten meer gebruiksgemak te bieden. Het merendeel van deze partijen heeft bezorgmogelijkheden ontwikkeld die de pakketbezorging voor de consument makkelijker maken en daarnaast zorgen voor meer duurzaamheid doordat bijvoorbeeld minder vervoersbewegingen nodig zijn. Tijdens de door de ACM gevoerde gesprekken hebben marktpartijen echter aangegeven dat pakketvervoer slechts een klein deel uitmaakt van het totale verkeer. Partijen hebben om die reden aangegeven dat de verwachte winst op duurzaamheid en congestie in binnensteden vanuit het pakketvervoer niet groot is. Desondanks heeft, naar mening van de ACM, pakketvervoer als (groeïende) sector de maatschappelijke verplichting tot verduurzaming en blijft het daardoor van belang dat alle spelers in deze sector zich blijven inspannen voor verduurzaming van de last mile.

Daarnaast merkt de ACM op dat het gemeentelijk beleid ten aanzien van pakketbezorging, het ruimtelijk beleid ten aanzien van vergunningen voor pakketkluisen, de aanvraagprocedures en de voorwaarden die worden gesteld per gemeente verschillen, wat onder meer kan leiden tot hogere lasten voor marktpartijen. Door dit beleid meer te uniformeren, met oog voor verschillen tussen bezorging in dunbevolkte gebieden en stedelijk gebied, kan het voor duurzame initiatieven makkelijker zijn op landelijk niveau uit te rollen.