

Vergaderjaar 2022–2023

**29 502**

## **Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector**

**Nr. 185**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2023

Tijdens de begrotingsbehandeling EZK op 23 november 2022 heeft de ChristenUnie (CU) een motie ingediend (Handelingen II 2022/23, nr. 26, items 8 en 10; Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 67, later vervangen door de motie van het lid Van der Graaf c.s. met Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 111) en een Actieplan gepresenteerd over het reguleren van de pakketmarkt. Ik heb toegezegd dat ik schriftelijk terug zou komen op de voorstellen die de CU heeft gedaan. In deze brief ga ik ook in op de toezegging aan de PvdA tijdens hetzelfde debat over het onderwerp arbeidsvoorwaarden in de pakketmarkt.

#### **Algemene reactie op de motie en het actieplan**

De wijze waarop de pakketmarkt in Nederland is ingericht kent belangrijke voordelen voor consumenten, ondernemers en de economie. Tegelijkertijd benoemt de CU in haar Actieplan een aantal relevante zorgpunten rondom de e-commerce keten. Het gaat daarbij onder meer om de impact op het milieu en de gevolgen voor de verkeersveiligheid. De CU doet meerdere voorstellen voor het oplossen van de benoemde problemen.

Op de zorgpunten uit het Actieplan worden reeds acties ondernomen door overheden en/of marktpartijen om maatschappelijk nadelige effecten van de bezorgmarkt te verminderen of te voorkomen (zie ook tabel in bijlage 1). Ik vind het dan ook belangrijk dat de lopende initiatieven prioriteit blijven krijgen en waar mogelijk worden versneld.

Bij enkele onderwerpen zie ik mogelijkheden voor aansporing van de sector. Hieronder zal ik daar nader op ingaan, als onderdeel van mijn reactie op de specifieke voorstellen. Enkele voorstellen op het terrein van wetgeving (met verboden of verplichtingen) van de CU vind ik niet proportioneel of stuiten op Europeesrechtelijke bezwaren. Aanvullende

actie vanuit de overheid is pas aan de orde als initiatieven van de sector niet van de grond komen of onvoldoende effect hebben. Maar voordat ik aan die appreciatie toekom, zal ik eerst de kernelementen van de pakketmarkt in Nederland uiteenzetten.

### **Kernelementen Nederlandse pakketmarkt**

De Nederlandse markt van pakketbezorging heeft een dynamisch karakter. Het Actieplan van de CU lijkt zich te beperken tot de Business to Consumer segment (pakketten van webwinkels). Er zijn meerdere grote maar ook diverse kleinere marktspelers actief.<sup>1</sup> Recent zijn meerdere nieuwe partijen tot de pakketmarkt toegetreden. Deze partijen waren in 2021 samen goed voor circa 6% marktaandeel<sup>2</sup>.

De ACM concludeert in haar studie «Last mile pakketbezorging»<sup>3</sup> dat dit laatste deel van de keten in economische zin op hoofdlijnen goed functioneert. Er is keuzemogelijkheid, de kwaliteit is goed en de verzendtarieven zijn gunstig in vergelijking met andere EU-lidstaten. De Nederlandse consument maakt daarbij graag gebruik van thuisbezorging. Tegelijkertijd wijst de ACM erop dat thuisbezorging ook nadelen heeft, door de maatschappelijke kosten die ermee gepaard gaan.

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 (onbemande) pakketkluisen. Om de kosten van pakketbezorging te verlagen investeren pakketvervoerders voornamelijk in het verhogen van de slagingskans van de eerste bezorgpoging.

Netwerken van pakketvervoerders in Nederland worden door onderzoekers over het algemeen gezien als zeer efficiënt. Het aantal adressen («stops») per rit ligt hoog en de stoptijd (per adres) is laag. De bestelwagens van pakketvervoerders zijn erg zichtbaar, maar dit aandeel als onderdeel van alle bestelwagens binnen steden ligt relatief laag; ca. 4–5% van alle bestelwagens betreft pakketbezorging<sup>4</sup>. Uit onderzoek blijkt dat online winkelen niet voor meer CO<sub>2</sub>-uitstoot zorgt dan fysieke aankopen (zie box)<sup>5</sup> · <sup>6</sup>.

#### *Klimaatimpact online versus fysiek winkelen*

Uit een grote EU-brede studie door adviesbureau Oliver Wyman in opdracht van Amazon blijkt dat de fysieke detailhandel 1,5 tot 2,9 maal meer CO<sub>2</sub> per verkocht product uitstoot dan e-commerce. De belangrijkste factoren die het verschil verklaren zijn het veel hogere energieverbruik van fysieke winkels (gebouwen) en het vervoer over de laatste kilometers (200 g CO<sub>2</sub>e voor e-commerce en 600 g CO<sub>2</sub>e voor een consument die naar een fysieke winkel rijdt).

- <sup>1</sup> PostNL is verantwoordelijk voor 50–55% van de binnenlandse pakketmarkt, gevolgd door DHL met 30–35%. Bron: ACM, Post- en pakketmonitor 2021.
- <sup>2</sup> Voorbeelden zijn Amazon, Trunkrs, Fietskoeriers, Instabox, Packs, Hubbel en Dynalogic. Partijen als DeBuren en Budbee zijn gespecialiseerd in onbemande pakketkluisen.
- <sup>3</sup> ACM (2020), Marktstudie last-mile pakketbezorging | ACM.nl
- <sup>4</sup> Topsector Logistiek: Outlook pakketmarkt en thuisleveringen <https://topsectorlogistiek.nl/wp-content/uploads/2022/05/517%20-%20Outlook%20Pakketmarkt%20en%20Thuisleveringen.pdf>
- <sup>5</sup> Oliver Wyman (2021), <https://www.oliverwyman.com/our-expertise/insights/2021/apr/is-e-commerce-good-for-europe.html>
- <sup>6</sup> Onderzoek: Online aankopen doen, is dat duurzaam? CMI Hogeschool van Amsterdam, maart 2021

Ook uit Nederlands onderzoek blijkt dat er veel situaties zijn waarin online winkelen tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot leidt dan fysiek winkelen. Voor elektronica is online winkelen gemiddeld genomen milieuvriendelijker dan fysieke aankopen in deze categorie. Voor cosmetica is het echter omgekeerd.

### **Appreciatie specifieke voorstellen**

Uw Kamer heeft bij motie van het lid Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 111) verzocht:

(1) te onderzoeken hoe prijstransparantie van de logistieke keten kan worden bewerkstelligd en (2) of gratis retourneren onmogelijk kan worden gemaakt.

Dat zijn tevens de eerste punten uit het Actieplan van de CU. De overige punten uit het Actieplan zijn:

(3) Aanwijzen van één centrale partij voor bezorging in de wijk;

(4) Verbod van koop op afbetaling;

(5) Pakketwet: tariefregulering, milieueffecten, arbeidsovereenkomsten, beschikbaarheid en locatie van servicepunten.

Hieronder zal ik op deze specifieke voorstellen ingaan.

#### **1. Prijstransparantie in de logistieke keten**

Het eerste voorstel betreft het bewerkstelligen van prijstransparantie over de kosten van de logistieke keten. De overweging van de CU daarbij is dat de logistieke bezorg- en retourkosten niet altijd zichtbaar zijn voor consumenten en dat deze kosten nu verdisconteerd zijn in de verkoopprijs. De indieners van de motie beargumenteren dat het inzichtelijk maken van bezorg- en retourkosten leidt tot bewuster bestellen en optimaler bezorgen, meer verkeersveiligheid, minder verkeerscongestie en minder verspilling van geretoureerde producten.

Het verplicht openbaar maken van logistieke kosten vind ik niet proportioneel. De kosten van verzending zijn onderdeel van contractonderhandelingen tussen vervoerders en webwinkels. Dit betreft bedrijfsgevoelige informatie. Bovendien worden de verzend- en retourkosten al zichtbaar bij het afrekenen van een product, als deze worden doorberekend aan de consument<sup>7</sup>. Ook verandert het voorstel van de CU de prijs(prikkel) voor de consument niet. Hetzelfde geldt voor het in beeld brengen van de retourkosten die door de verkoper worden gedragen.

Het kabinet ziet wel toegevoegde waarde in het transparanter maken van externe maatschappelijke kosten, zoals de CO<sub>2</sub>-uitstoot, zodat consumenten voor de meest duurzame vervoersoptie kunnen kiezen. Bij het geven van informatie aan consumenten over de duurzaamheid van bezorgopties is uiteraard van belang dat deze informatie correct, uniform, vergelijkbaar en niet misleidend is<sup>8</sup>. De sector is zelf al bezig met tools om de impact op het milieu zichtbaar te maken, zie ook bijlage 1.

<sup>7</sup> In richtlijn 2011/83/EU, artikel 6, staan informatieverplichtingen voor overeenkomsten op afstand en buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten. De gaan o.a. over de prijs, voornaamste kenmerken van het product, etc. Deze richtlijn is gebaseerd op volledige harmonisatie tussen lidstaten, tenzij anders aangegeven.

<sup>8</sup> Zie ook de ACM leidraad over duurzaamheidsclaims, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-duurzaamheidsclaims>

Op dat punt is er ruimte om de door Thuiswinkel.org en Topsector Logistiek ontwikkelde tool (Bewust Bezorgd) actiever te benutten. Met deze uniforme rekenmethode kunnen vervoerders de CO<sub>2</sub> impact van verschillende bezorgopties meten en aan webwinkels verstrekken<sup>9</sup>.

Ik ga daarom in gesprek met de e-commerce sector (webwinkels en vervoerders) over de rol van deze partijen bij het actiever informeren van de consument over de milieu-impact van bezorgopties.

## 2. Kosten van retourneren

De motie-Van der Graaf c.s. verzoekt ten tweede om te onderzoeken of het overnemen van retourkosten door bedrijven onmogelijk kan worden gemaakt. In het Actieplan gaat de CU ervan uit dat de optie gratis retourneren zorgt voor veel extra verkeer en afval. Voorkomen moet worden dat de consument meer bestelt dan nodig. Het beprijzen van retourneren zou hierbij helpen.

Een verbod op gratis retourneren is mijns inziens binnen het huidige EU-kader niet mogelijk. Op basis van de richtlijn consumentenrechten<sup>10</sup> draagt de consument de directe kosten van het terugzenden van de goederen, tenzij de handelaar ermee instemt deze kosten te dragen of de handelaar heeft nagelaten de consument mee te delen dat deze laatste de kosten moet dragen. Lidstaten hebben hierin geen ruimte voor eigen regels.

Ook hebben retourzendingen een beperkte impact op het aantal vervoersbewegingen. Gemiddeld komt circa 11% van de online bestellingen van consumenten retour<sup>11</sup>. Deze pakketten worden vaak ingeleverd worden bij een afhaalpunt of meegegeven aan de vervoerder bij de bezorging van een andere bestelling. Het is onjuist dat een groot deel van de retouren wordt vernietigd.<sup>12</sup> De meeste retouren worden binnen enkele dagen aan een volgende klant verkocht. Daarnaast zijn de effecten van betaald retourneren op bestel- en retourgedrag van consumenten onzeker (zie ook bijlage 2).

Wel zorgen retouren bij webwinkels vaak voor inefficiënte processen en meer kosten. De sector heeft daarom zelf ook een prikkel om het aantal retouren te verminderen. Uit een inventarisatie van adviesbureau Simon-Kucher blijkt dat een aantal grote webwinkels inmiddels is gestopt met het standaard gratis versturen of retourneren van producten en dat veel anderen dit overwegen.<sup>13</sup> Ik kan me voorstellen dat sommige webwinkels omwille van angst om marktaandeel te verliezen terughoudend zijn om retourkosten in rekening te brengen<sup>14</sup>. Ik moedig

<sup>9</sup> De vernieuwde tool is in mei 2023 gereed. Vervoerders kunnen de CO<sub>2</sub>-impact aan webwinkels doorgeven waardoor deze de milieu-impact van geboden bezorgopties aan klanten inzichtelijk kunnen maken bij het plaatsen van de bestelling.

<sup>10</sup> Richtlijn 2011/83/EU

<sup>11</sup> Dit is een gemiddelde voor alle productgroepen, maar er zijn aanzienlijke onderlinge verschillen. Zo wordt er relatief veel kleding besteld en geretourneerd. Zie ook de Post- en pakkettenmonitor 2021 van de ACM.

<sup>12</sup> Onderzoek van Rebel Group (Ongebruikt textiel, 4 september 2020) toont aan dat 0,35 procent van het totale textiel dat jaarlijks op de Nederlandse markt wordt gebracht, wordt afgedankt. Dat gaat om 1) onverkochte voorraden uit de winkel, 2) kleding met fouten en 3) als kleinste deel geretourneerde kleding. 99% van de kleding die retour komt, wordt weer opnieuw verkocht.

<sup>13</sup> Het tijdperk van gratis verzenden en retourneren is voorbij (fd.nl)

<sup>14</sup> Dit blijkt ook uit een onderzoek dat de Staatssecretaris van I&W eerder heeft laten uitvoeren, zie Retouren in e-commerce: hoe online retailers balanceren tussen klanttevredenheid, kosten en duurzaamheid | Rapport | rijksoverheid.nl. Reductify, Marktverkenning in opdracht van MinI&W, 15 november 2021.

bedrijven aan om in dat geval tijdig in gesprek te gaan met de ACM om te onderzoeken of zij hierover samenwerkingsafspraken zouden mogen maken<sup>15</sup>.

Ik zie alles overwegende noch ruimte, noch dwingende redenen om op dit punt regels te stellen.

### **3. Introductie wijkbezorgcentra**

Een ander voorstel van de CU om het aantal verkeersbewegingen te verminderen, is het introduceren van één logistieke partij die alle bezorging in een wijk verzorgt of centrale bezorg- en afhaalpunten in de wijk. Hiermee beoogt de CU verkeersveiligheid te verbeteren en de uitstoot van schadelijke stoffen te beperken.

Ik zie ook voordelen van een centraal punt binnen of dichtbij de woonwijk. Onderzoek toont aan dat het gunstig is om afhaalpunten en winkels zo dicht mogelijk bij woonlocaties te hebben, zodat ze gemakkelijk te voet of met de fiets bereikbaar zijn. Ik constateer dat de markt al voorziet in pakketpunten in de wijk. Er zijn inmiddels meer dan 11.500 afhaalpunten in Nederland. In de grote steden neemt het aandeel afhalers bij pakketpunten toe.

Experts stellen dat consolidatie<sup>16</sup> of regulering van pakketbezorging (bv. licenties voor gebieden) qua CO<sub>2</sub>-besparing weinig oplevert. De bezorging van post en pakketten veroorzaakt ongeveer 3% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot in de stadslogistiek<sup>17</sup>. Het effect op de lokale luchtkwaliteit is daarmee volgens onderzoekers marginaal.

Verdere bundeling op wijkniveau leidt wel tot minder bestelvoertuigen in woonwijken en binnensteden. Verschillende gemeenten hanteren reeds toegangseisen tot delen van de stad in het kader van lokaal milieubeleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat alleen emissieloze bestelbussen worden toegelaten. Inmiddels rijdt 54% van de voertuigen die worden ingezet voor bezorging op hernieuwbare energie. Emissieloze bezorging, ook buiten zero-emissiezones, lijkt in de nabije toekomst technisch en economisch haalbaar en staat ook in de plannen van de grote pakketvervoerders.

Welke effecten er uiteindelijk zijn van consolidatie van pakketbezorging op de verkeersveiligheid en uitstoot is verder afhankelijk van de keuzes die de consument maakt ten aanzien van het ophalen/brengen; positieve effecten worden teniet gedaan als een consument met de auto naar een afhaalpunt gaat.

Bovendien zijn er meerdere initiatieven die worden ondersteund door de Topsector Logistiek (een samenwerkingsverband tussen de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat, logistieke dienstverleners en wetenschap). Het verduurzamen en efficiënter organiseren van de gehele logistieke keten is een belangrijk speerpunt van het programma «Duurzame stadslogistiek». Zo is bij het Noordzeekanaal eind vorig jaar het CTPark Amsterdam City verzezen. Van

<sup>15</sup> Rekening houdend met het mededingingskader. Daarvoor moet het voorstel o.a. goed onderbouwd zijn rondom de noodzakelijkheid van gezamenlijke afspraken en de duurzaamheidswinst. Zie voor verdere informatie: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2e-concept-leidraad-duurzaamheidsafspraken.pdf>

<sup>16</sup> De invulling daarvan kan verschillende vormen aannemen zoals pakketkluisen in de wijk, city-hubs, afhaalpunten bij particulieren in de wijk.

<sup>17</sup> Factsheet Bezorgeconomie, september 2021

hieruit wordt sinds dit jaar de horeca, bouw, e-commerce en foodsector beleverd. Ook in Utrecht is in januari dit jaar een proef gestart met duurzame pakketbezorging. Via een aantal hubs langs de rand van Utrecht worden pakketjes met bakfietsen naar de pakketpunten in de wijk gebracht.

Tenslotte zijn er nog twee belangrijke ontwikkelingen rondom verkeersveiligheid. Allereerst is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met RDW bezig met een herziening van de vergunningseisen voor bestelbusjes. Zo is onderzocht hoe vaak een aanvraag bij de RDW wordt gedaan om het wettelijke toegestane laadvermogen administratief te verlagen<sup>18</sup>. In november jl. is aan uw Kamer gemeld dat cijfers van de RDW doen vermoeden dat de procedure gebruikt wordt om onder de vergunningsplicht uit te komen<sup>19</sup>. De RDW is inmiddels verzocht de mogelijke oplossingsrichtingen middels een uitvoeringstoets in kaart te brengen. Ten tweede is CROW<sup>20</sup> bezig met twee publicaties om gemeenten meer inzicht te geven in de effecten van pakketbezorging op de leefomgeving en hen handvaten te bieden voor afwegingen rondom logistiek stromen. Verkeersveiligheid is een belangrijk aspect en wordt hierin meegenomen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaat aan de hand van de twee publicaties in gesprek met gemeenten en pakketdiensten.

Alles overwegend zie ik geen aanleiding tot aanvullende interventies vanuit de overheid.

#### **4. Verbod op kopen op afbetaling**

De CU stelt voor het (online) kopen van producten op afbetaling te verbieden. Daarbij maakt de CU onderscheid tussen het achteraf in één keer betalen of terugbetalen in termijnen. Ik ga ervan uit dat de CU met het achteraf in één keer betalen doelt op zogenaamde *Buy now, pay later* (BNPL)-betaaldiensten en met terugbetalen in termijnen op goederenkrediet.

Consumenten kiezen er steeds vaker voor om hun (online) aankopen achteraf te betalen via BNPL-betaaldiensten. Uit recent onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) blijkt dat deze dienst voorziet in consumentenbehoeften, bijvoorbeeld de garantie dat een bestelling compleet en in orde is alvorens te betalen<sup>21</sup>. De AFM constateert in het onderzoek ook dat er risico's kleven aan BNPL. Sommige consumenten, met name jongeren en kwetsbare doelgroepen, kunnen door BNPL (verder) in de financiële problemen komen. Op dit moment is BNPL uitgezonderd van de regels voor verantwoorde kredietverlening, als de uitgestelde betaling tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en binnen drie maanden wordt afgelost. Het kabinet pleit daarom voor strengere Europese regels voor BNPL-betaaldiensten<sup>22</sup>.

De Raad en het Europees Parlement hebben eind vorig jaar een voorlopig politiek akkoord bereikt over een herziening van de Europese richtlijn consumenten-krediet<sup>23</sup>. Onderdeel van het akkoord is dat BNPL onder reikwijdte van de richtlijn komt te vallen. In de praktijk betekent dit dat

<sup>18</sup> Dit is toegezegd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan het lid Koerhuis (VVD) tijdens het commissiedebat Verkeersveiligheid van 20 april 2022, Kamerstuk 29 398, nr. 1002

<sup>19</sup> Kamerstuk 29 398, nr. 1028

<sup>20</sup> Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Gronde-, Water- en Wegenbouw

<sup>21</sup> Achteraf betalen: Buy Now, Pay Later (afm.nl), 2022

<sup>22</sup> In het kader van de herziening van de Richtlijn Consumentenkrediet 2008/48/EG

<sup>23</sup> Council and European Parliament agree to improve protection for consumers applying for credit – Consilium (europa.eu)

aanbieders van BNPL-betaaldiensten straks o.a. een kredietwaardigheids-toets moeten uitvoeren en moeten voldoen aan regels ten aanzien van informatieverstrekking en reclame-uitingen. Ook wordt de maximale kredietvergoeding van toepassing op BNPL.

Het kabinet is vooruitlopend op de nieuwe Europese regels in gesprek met de aanbieders van BNPL-betaaldiensten en heeft hen opgeroepen om op korte termijn met concrete verbetervoorstellen te komen. Zij hebben een intentie uitgesproken. Het is nu zaak dat die intentie wordt omgezet in een concrete gedragscode die voldoende robuust is. Het kabinet zit hier bovenop, en informeert uw Kamer over de uitkomsten van de gesprekken en over de vervolgstappen zodra een definitief akkoord is bereikt over de herziening van de richtlijn. BNPL-diensten verbieden acht het kabinet niet proportioneel; veel mensen maken reeds op verantwoorde wijze gebruik van BNPL.

Goederenkrediet vervult een nuttige functie in onze economie. Het kabinet acht het dan ook niet opportuun om betalen in termijnen te verbieden. Het is daarbij wel essentieel dat het krediet op verantwoorde wijze wordt verstrekt, om overkreditering, betalingsachterstanden en problematische schulden tegen te gaan. Hierom moeten kredietverstrekkers al voldoen aan verschillende wettelijke voorwaarden. Een voorbeeld is de wettelijke plicht om te toetsen of een krediet passend is gelet op de financiële positie van de aanvrager. Verder vindt het kabinet het van belang dat consumenten worden beschermd tegen te hoge kosten van krediet. Het kabinet heeft de opslagcomponent in de maximale kredietvergoeding recent van 12 procentpunt naar 8 procentpunt verlaagd<sup>24</sup>. Een verdere verlaging van de opslagcomponent in de maximale kredietvergoeding vindt het kabinet momenteel niet wenselijk.

## 5. Arbeid

Zowel de CU als de PvdA heeft ook aandacht gevraagd voor de positie en arbeidsvoorwaarden van pakketbezorgers. Zo wijst de CU op slechte werkomstandigheden voor bezorgers met als gevolg dat chauffeurs in korte tijd pakketten moeten afleveren en over de stoep sjezen, met bijbehorende verkeersveiligheidsvraagstukken. Daarnaast wijst de CU er op dat er in de Postwet sectorspecifieke regels zijn opgenomen voor arbeidsovereenkomsten van postbezorgers. Die zijn er niet direct voor pakketbezorgers. Daarnaast beschrijft de CU dat pakketbezorgers werken met ingewikkelde constructies met onderaannemers en dat kan leiden tot malafide arbeidsconstructies met bijvoorbeeld ongedocumenteerden.

Tijdens de begrotingsbehandeling EZK van 22 (Handelingen II 2022/23, nr. 25, item 23) en 23 november 2022 heb ik aan de PvdA toegezegd te verifiëren of signalen van PvdA over arbeidsvoorwaarden in de pakketmarkt (arbeidsvoorwaarden, salaris, contracten) dermate problematisch zijn dat er moet worden ingegrepen.

Het kabinet deelt de zorgen over het risico op misstanden met betrekking tot arbeid in deze sector. De afgelopen jaren heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) arbeidsmisstanden in de keten van pakketdienstverlening geconstateerd, zoals illegale tewerkstelling, onvolledige administraties, te lange werktijden en vervalste rijbewijzen.

---

<sup>24</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 618.

Op 21 december 2022 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hierover een rapportage van de Arbeidsinspectie naar de Kamer gestuurd<sup>25</sup> In deze rapportage staat dat de Arbeidsinspectie ervoor heeft gezorgd dat de vier grootste pakketdienstverleners maatregelen hebben getroffen die tot structurele naleving van de regels voor eerlijker werk in hun ketens moeten leiden.

De Arbeidsinspectie constateert verder dat sprake is van lange ketens van aanneming en onderaanneming. In het onderzoek waren (onder)aannemers zeer negatief over de handelwijze van hun opdrachtgevers, het systeem van tarifiering en de bezorgeconomie met «gratis» bezorging. Dit leidt tot grote werkdruk en allerlei constructies enkel gericht op kostenreductie.

Het risico op arbeidsgerelateerde misstanden in deze sector blijft volgens de Arbeidsinspectie aanwezig. De Arbeidsinspectie blijft daarom aandacht houden voor deze sector. Onder meer via (her)inspecties om te beoordelen of de genomen maatregelen ook daadwerkelijk leiden tot meer eerlijk werk.

In de beleidsreactie bij de rapportage van de Arbeidsinspectie staat dat de onderzoeksbevindingen ook zeer het belang van hervormingen op de arbeidsmarkt laten zien<sup>26</sup> Ten aanzien van de arbeidsmarkt in brede zin is in de zomer van 2022 een Hoofdlijnenbrief<sup>27</sup> naar uw Kamer gestuurd waarin is ingegaan op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en het reguleren van flexibele arbeid, waaronder het werken met of als zzp'er(s). Op 16 december 2023 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voortgang per brief aan uw Kamer gestuurd<sup>28</sup> In die brief is met name ingegaan op de plannen voor de verduidelijking van «werken in dienst van» en het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst onder een uurtarief van 30–35 euro alsmede de plannen om de handhaving op de beoordeling van arbeidsrelaties te versterken en te verbeteren. Momenteel wordt hard gewerkt aan de uitwerking van deze maatregelen om ze in 2024 te kunnen behandelen in uw Kamer. Deze maatregelen zijn generiek van aard en beslaan dus ook de sector van pakketdienstverleners.

Gezien de lopende generieke inspanningen van het kabinet ten aanzien van het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en het reguleren van flexibele arbeid en de aandacht van de Arbeidsinspectie voor de sector kies ik vooralsnog niet voor sectorspecifieke regulering. Echter wanneer misstanden zich in een de sector blijven voordoen en structurele verbeteringen in de markt van pakketvervoerders uitblijven, kunnen maatregelen die zich specifiek op die sector richten worden overwogen.

## **6. Pakketwet**

In het Actieplan stelt de CU tenslotte de introductie van een Pakketwet voor. De reden daarvoor is dat «iedereen het verdient dat bestellen op een zorgvuldige manier kan gebeuren en dat consumenten en bedrijven goed beschermd worden». Verder zou de beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen geborgd moeten worden en zouden eisen opgelegd moeten worden rondom tariefregulering, toerekening van kosten, financiële administratie en verslaglegging alsmede arbeidsovereenkomsten.

<sup>25</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1170.

<sup>26</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1170.

<sup>27</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

<sup>28</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.



Het kabinet is het ermee eens dat iedereen in Nederland het verdient dat pakketbezorging op een zorgvuldige manier gebeurt en dat consumenten en bedrijven daarbij goed worden beschermd. Ik ben het voor een deel ook eens met de aandachtspunten van de CU. Op al die punten wordt reeds actie ondernomen, zoals hiervoor uiteengezet. Op andere punten die door de CU worden genoemd (o.a. beschikbaarheid en betaalbaarheid) zorgt de markt voor een hoog dienstverleningsniveau en zie ik geen rol voor de overheid. Daar waar sprake is van marktfalen (mededinging, consumentenbescherming, arbeid) hebben we generieke regelgeving.

Ik ben dan ook niet overtuigd van de noodzaak en het nut van sectorspecifieke regelgeving. Dit zou een verregaande interventie zijn die niet proportioneel is in verhouding tot de huidige marktsituatie.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
M.A.M. Adriaansens

Overzicht lopende initiatieven

Onderwerp	Initiatief	Doelgroep
CO <sub>2</sub> tool bij checkout	sector	Vervoerders/webwinkels
Elektrificatie wagenpark	sector	vervoerders
Duurzame stadslogistiek – cityhubs	Publiek-private samenwerking, Topsector Logistiek	Vervoerders/webwinkels
40 zero-emissie steden in 2025	idem	vervoerders
Lean & Green programma	idem	vervoerders
Aanpak pakketmarkt Inspectie SZW	toezichthouder	vervoerders
PayCheck	sector	vervoerders
Aanscherping vergunningplicht bestelbusjes	I&W-RDW	vervoerders
Brede hervorming arbeidsmarkt waaronder tegengaan schijnzelfstandigheid en reguleren flexibele arbeid	SZW	generiek
Retailagenda	publiek-private samenwerking	Webwinkels/stenen winkels
Tweede kans producten	sector	webwinkels
Transitieagenda consumptiegoederen	I&W	Consumenten, industrie
Voorstel: promoting the repair of goods	EZK/EU	Consument, webwinkels
EcoDesign	I&W/EU	Fabrikanten
Mission Reuse – voorlichting	Sector	Consument, industrie
Packaging & Packaging Waste Regulation	EU	Webwinkels

Toelichting enkele initiatieven

- *Verschillende bezorgopties.* Verschillende pakketvervoerders zorgen ervoor dat de consument diverse opties heeft (thuisbezorging, bij een retailpunt of een pakketautomaat). Ook kunnen consumenten in de meeste gevallen een alternatieve bezorglocatie aangeven. Dit vergroot de kans dat een pakketje in één keer kan worden bezorgd, wat minder vervoersbewegingen tot gevolg heeft.
- *Duurzame bezorgopties.* PostNL biedt sinds vorig jaar de optie «duurzame bezorgopties» die webshops kunnen implementeren in hun afreken-portaal. Consumenten kunnen dan bij het kiezen van het bezorgmoment zien of en wanneer hun pakketje duurzaam kan worden bezorgd, of dat een alternatieve bezorgoptie dan aan huis duurzamer is. PostNL wil deze informatie vanaf het voorjaar ook via de track & trace communiceren. Daarbij wordt dan ook expliciet aangegeven dat de consument het beste lopend of op de fiets naar het afhaalpunt kan komen. PostNL adviseert en informeert webshops hier expliciet over. De webshops bepalen echter wel zelf of en hoe deze informatie wordt gecommuniceerd richting de consument.
- *Duurzaamheidscertificering voor webwinkels.* In samenwerking met Stichting Milieu Keur en een onafhankelijk College van Deskundigen, ontwikkelt Thuiswinkel.org een duurzaamheidsstandaard voor de markt langs zes pijlers: bezorgen, verpakken, retourneren, productaanbod, circulaire economie en duurzaamheidsstrategie. Op die manier wordt geprobeerd de markt een stap verder te laten zetten op het gebied van duurzaamheid. Verwacht wordt dat in de zomer de eerste webwinkels aan de criteria voldoen.
- *Herbruikbare Verpakkingen.* Op het gebied van verduurzamen van verpakkingen is al veel vooruitgang geboekt als het gaat om minder materiaalgebruik, gerecyclede materialen, en innovaties zoals verpakkingsmachines om zonder lucht te verpakken. Daarbovenop heeft de Europese Commissie eind vorig jaar het wetsvoorstel

Packaging and Packaging Waste Regulation gepubliceerd<sup>29</sup>. Het doel hiervan is een circulaire economie van verpakkingen en vermindering van de hoeveelheid materiaal.

---

<sup>29</sup> Fiche 3: Verordening inzake Verpakkingen en Verpakkingsafval | Kamerstuk 22 112, nr. 3620

*Beïnvloeding bestelgedrag*

De Staatssecretaris van I&W heeft eerder gedragsonderzoek laten uitvoeren naar interventies die het bestelgedrag van consumenten kunnen beïnvloeden.<sup>30</sup> Daaruit blijkt dat financiële prikkels effect hebben op de beslissing van een consument om wel of niet iets bij een webshop te kopen. Vooral bij het rekenen van retourkosten vanaf vijf euro is dit effect duidelijk zichtbaar. Een lager bedrag heeft bij de meeste producttypen geen effect op hun aankoopbeslissing. Uit het onderzoek kan echter niet worden afgeleid wat het effect op bijvoorbeeld de CO<sub>2</sub>-uitstoot zou zijn als alle webwinkels voortaan minimaal vijf euro in rekening brengen.

*Beïnvloeding retourgedrag*

Het directe effect van betaald retourneren is onzeker. Winkels die gratis retourneren aanbieden hebben een hogere gemiddelde netto orderwaarde (€ 62 versus € 47) dan winkels die betaald terugsturen aanbieden.<sup>31</sup> Ook in een recent onderzoek geeft het merendeel van de consumenten aan dat zij minder snel te veel zouden bestellen wanneer zij moeten betalen voor het terugsturen van artikelen.<sup>32</sup> Uit ander onderzoek lijken de kosten van retourneren dan weer weinig invloed te hebben op de kans dat een product wordt geretourneerd. Dit verschilt nauwelijks tussen winkels die gratis terugsturen aanbieden en winkels waar men moet betalen voor het terugsturen (gratis: 41% versus betaald: 42%).<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Kamerstuk 32 852, nr. 175.

<sup>31</sup> In een internationaal onderzoek wordt een kleiner effect gevonden (ongeveer 9%): Patel et al. (2021) The impact of free returns on online purchase behavior: Evidence from an intervention at an online retailer. *Journal of Operations Management*,

<sup>32</sup> Nederlander bestelt minder bij betaald retourneren – Emerce, 24 februari 2022

<sup>33</sup> Onderzoek: Hoe beïnvloedt je retourneerbeleid je retouren? – Emerce, 4 september 2018