

Vergaderjaar 2024–2025

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 198

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den haag, 30 juni 2025

De postbezorging in Nederland staat onder toenemende druk. Burgers, bedrijven en lokale overheden uiten al geruime tijd klachten over de afnemende betrouwbaarheid, stijgende tarieven en verminderde toegankelijkheid van postdiensten, met name in krimpregio's van Nederland.

Op de postmarkt is al vele jaren sprake van daling van volumes van post met gemiddeld 7% per jaar. Daarnaast houden arbeidsmarkttekorten aan en stijgen de kosten, zoals loonkosten die volgens PostNL met 25% zijn gestegen na 2022. Ook is sprake van verschuiving van 24-uurs- naar niet-24-uurspost, veranderende behoeftes bij gebruikers en een toenemende beschikbaarheid van digitale alternatieven. PostNL is aangewezen als partij die verplicht is om de wettelijke taak uit te voeren van bezorging van brievenbuspost voor consumenten (de universele postdienst, UPD). De UPD is geen exclusief recht voor PostNL. Andere partijen mogen, als zij dat zouden willen, ook UPD-post aanbieden.

PostNL bezorgt al meer dan 225 jaar post in Nederland. Zij is een grote werkgever met ca. 22.000 mensen bij het postbedrijf. PostNL heeft zich decennialang ingespannen om kwaliteit te leveren en kosten te besparen door operationele optimalisaties en efficiencyverbeteringen. De afgelopen jaren kan PostNL echter niet meer voldoen aan de wettelijke verplichting om 95% van de UPD-post binnen 24 uur te bezorgen.

De huidige situatie bij de UPD is niet langer houdbaar. De huidige wet- en regelgeving voor de UPD is vanwege de snelle en ingrijpende ontwikkelingen sterk verouderd. Zo dateert de Postwet 2009 (hierna: de Postwet) uit (zoals de naam al doet vermoeden) 2009, toen wij in Nederland ruim drie keer zoveel post verstuurden als nu. De eisen voor de UPD zijn voor het laatst in 2015 aangepast. Verouderde kaders voor de UPD in combinatie met dalende volumes, arbeidstekorten en stijgende kosten, hebben

tot gevolg dat een operationeel haalbare en rendabele uitvoering van de UPD steeds ernstiger onder druk komt te staan.

Op verzoek van mijn voorganger heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) onderzoek gedaan en bouwstenen opgesteld voor een beleidspakket voor een stabiele en betrouwbare postmarkt die recht doet aan zowel het consumentenbelang als de uitdagingen waar postbedrijven voor staan. Veel sentimenten en misvattingen spelen een rol bij de postmarkt.

In deze brief deel ik met uw Kamer het rapport van het ACM-onderzoek en doet het kabinet, op basis daarvan, voorstellen voor mogelijke maatregelen die nodig zijn om de postbezorging in stand te houden in alle regio's van Nederland. Waarbij overigens niet verwacht mag worden dat de problemen in één keer kunnen worden opgelost. Ik zal in deze brief ook een korte toelichting geven over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet, die u bij separate brief ontvangt.

De aanhoudende krimp op de postmarkt zet de uitvoering van de UPD – het gereguleerde deel van de postmarkt – structureel onder druk. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat de bezorging van post onder de huidige wettelijke eisen – met name ten aanzien van snelheid, betrouwbaarheid en landelijke dekking – op termijn financieel niet houdbaar is binnen het bestaande model. PostNL verwacht dat nu al sprake is van een financieel probleem. Onder verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht en de Europese Postrichtlijn heeft PostNL een subsidieverzoek ingediend voor compensatie van de verwachte kosten die PostNL in 2025 en 2026 meent te maken als uitvoerder van de UPD.

De huidige kaders voor de UPD zijn niet meer realistisch. Van een bedrijf als PostNL kan niet worden verwacht dat zij een wettelijke taak binnen deze kaders blijft uitvoeren voor de lange termijn. Zonder de aanpassing naar realistische kaders ligt het voor de hand dat PostNL een nieuw verzoek om een subsidie zal doen. Voor nu heb ik aan PostNL laten weten dat haar subsidieverzoek is afgewezen. Redenen hiervoor zijn dat subsidiëring haaks staat op de inzet om eerst de UPD-eisen aan te passen en subsidie niet nodig noch gewenst is bij realistische kaders voor het uitvoeren van de UPD. In de gesprekken die zijn gevoerd met PostNL is de dringende oproep gedaan aan haar om geen onomkeerbare stappen te zetten, zolang uw Kamer nog geen besluit heeft genomen over aanpassing van de UPD, in lijn met motie met Kamerstuk 29 502, nr. 189 van het lid Kisteman c.s.

De ACM concludeert dat verruiming van de bezorgnormen, met name een verlaging van de bezorgsnelheid en/of een herijking van de betrouwbaarheid, op korte termijn onvermijdelijk is. Een dergelijk scenario vergt een zorgvuldige afweging tussen de maatschappelijke waarde van de postdienst en de economische houdbaarheid voor de uitvoerder. Volgens de ACM doet een aanpassing waarbij de bezorgsnelheid wordt verlaagd, maar de betrouwbaarheid behouden blijft, het meeste recht aan het maatschappelijk belang van een toegankelijke en betrouwbare postvoorziening. De ACM heeft een gebruikersonderzoek uitgevoerd dat in oktober vorig jaar aan uw Kamer is gestuurd. Hieruit blijkt dat consumenten en zakelijke gebruikers betrouwbaarheid belangrijker vinden dan snelheid. Een bezorgtijd binnen twee dagen is voor ruim 75% van de gebruikers acceptabel, mits de betrouwbaarheid hoog blijft.

Internationale context

De Nederlandse situatie is niet uniek, maar past in een bredere Europese trend: ook in andere lidstaten staan traditionele postmarkten onder druk door dalende volumes en stijgende kosten. Ook onze buurlanden digitaliseren snel en passen het wettelijk kader hierop aan. Hierbij zijn de normen die Nederland momenteel aan de universele postdienst stelt relatief streng. Waar de standaard bezorgtijd (de overkomstduur) hier nog één dag (D+1) bedraagt, hebben bijna alle andere lidstaten de overstap naar binnen drie dagen (D+3) en zelfs langer al ingezet of reeds doorgevoerd. Enkele landen zoals Italië hebben tien jaar geleden aanpassingen gedaan. Landen zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben de aanpassing naar D+3 doorgevoerd binnen de afgelopen twee jaar. Sommige landen doen dit in combinatie met het verlenen van subsidie aan de postvervoerder (zoals Frankrijk, België en Italië) of kiezen ervoor om andere normen bij te stellen, bijvoorbeeld op het gebied van bezorgzekerheid. In Denemarken is de UPD helemaal afgeschaft. Daarbij blijft Nederland in vergelijking met andere EU-landen beschikken over een relatief hoge kwaliteit van de postdienst en een gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

De bouwstenen die de ACM aandraagt sluiten aan bij de richting die elders in Europa al is ingezet, en bieden houvast voor noodzakelijke keuzes in Nederland, waarbij zowel financiële realiteit als publieke legitimiteit leidend moeten zijn. Het ACM-onderzoek biedt een goede basis om maatregelen te nemen en een realistisch regelgevend kader voor de toekomst vorm te geven. Op die manier kan de betrouwbaarheid van de postbezorging beter gegarandeerd worden en kunnen de gebruikers daar ook weer op vertrouwen.

Duitsland	D+3 met 95%. D+4 met 99%
Frankrijk	D+3 met 94%, in combinatie met staatssteun
België	D+3 met 95%, in combinatie met staatssteun. Prioriteitsproduct D+1 beschikbaar tegen hogere prijs
Denemarken	Wettelijke bezorgplicht vervalt; vrije markt. Nationale postvervoerder stopt in 2025 met postbezorging.
Italië	D+4 met 90%/D+6 met 98%. Alternierende bezorgdagen op het platteland. Prioriteitsproduct D+1 beschikbaar tegen hogere prijs.
Noorwegen	D+3 met 85%. D+5 met 97%
Verenigd Koninkrijk	D+3 met 98,5%, overstap naar D+5
Portugal	D+3 met 95%

ACM-onderzoek: Postvoorziening staat onder druk

Sinds medio vorig jaar heeft de ACM onderzoek uitgevoerd naar de postmarkt en de bredere postdienstverlening, specifiek naar de: (i) gebruikersbehoeften, (ii) kosten van de Universele Postdienst (UPD), (iii) reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en (iv) marktontwikkelingen.

Op basis van het onderzoek heeft de ACM een aantal bouwstenen geformuleerd voor beleidskeuzes:

1. De bescherming van de maatschappelijke belangen bij post
2. Marktordening: regulering van PostNL nodig
3. Verschillende scenario's met oog op kwaliteit en snelheid

4. Opties voor betere bescherming van betrouwbare bezorging
5. Opties om betaalbaarheid voor gebruikers te beschermen
6. Opties om de brede bezorgmarkt te stimuleren

Deze bouwstenen worden nader toegelicht in het volledige rapport van het ACM-onderzoek (zie hiervoor de bijlage). Middels het versturen van het onderzoek van de ACM wordt motie met Kamerstuk 29 502, nr. 190 van het lid Kisteman c.s. afgedaan, waarin werd verzocht om uitbreiding van het onderzoek van de ACM naar een toekomstvisie op de postmarkt waarin het belang van de UPD, de consument, concurrentie en marktwerking centraal staan. Tevens wordt hiermee invulling gegeven aan motie met Kamerstuk 29 502, nr. 194 van de leden Vermeer en Kisteman, waarin werd verzocht om onderzoek te doen naar de financiële situatie bij PostNL als uitvoerder van de UPD.

De postmarkt in beweging

Het is van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen de korte(re) termijn (3 tot 5 jaar) en de middellange termijn (5 tot 10 jaar). De bouwstenen die de ACM in haar analyse aanreikt, bevatten vooral beleidsopties die geschikt zijn voor invoering op de korte(re) termijn, binnen het bestaande model van de postmarkt met het landelijke postnetwerk van PostNL. Tegelijkertijd onderstrepen de bevindingen van de ACM dat de structurele ontwikkelingen op de postmarkt – zoals dalende postvolumes en arbeidsmarktkrapte – ook op de middellange en lange termijn impact zullen hebben. Verder laat de ACM daarbij aannemelijke langetermijneffecten en ontwikkelingen buiten beschouwing zoals de verdergaande digitalisering in Nederland en transitie naar een bredere bezorgmarkt van post én pakketten.

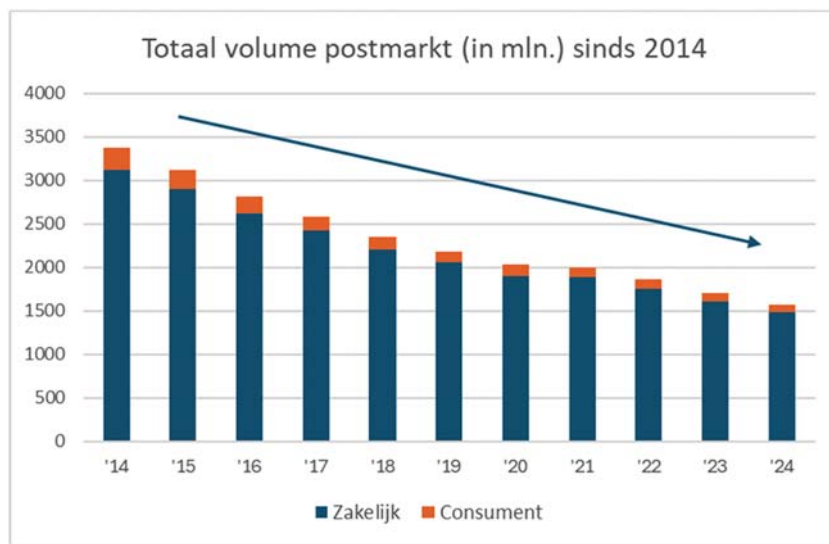
Bij het voorstellen van mogelijke maatregelen is bewust een langere termijn in ogenschouw genomen dan in het ACM-onderzoek is gedaan. Desondanks zijn de door de ACM aangedragen bouwstenen van grote waarde, omdat deze houvast bieden om de belangen op de korte termijn zorgvuldig te wegen binnen het bredere langetermijnperspectief. Deze bouwstenen, in combinatie met de publieke belangen en met oog voor de ontwikkelingen op de langere termijn, hebben voor mij geleid tot de onderstaande uitgangspunten voor een toekomstige postmarkt:

- *Consumenten en klein zakelijke gebruikers hebben op de korte termijn een betrouwbare, betaalbare en toegankelijke universele postdienst nodig.* De realiteit is dat de kaders voor de UPD moeten worden aangepast aan de huidige marktontwikkelingen.
- *Binnen realistische kaders voor het uitvoeren van de UPD is geen subsidie nodig.* Hoewel subsidie kan leiden tot lagere UPD-tarieven voor gebruikers, draait bij een subsidie de belastingbetaler indirect op voor de kosten. Bovendien remt dit de noodzakelijke keuzes om fysieke poststromen te digitaliseren of anderszins in te richten. Daarmee wordt de transitie naar maatschappelijk efficiëntere vormen van communicatie belemmerd.
- *Een toekomstbestendig wettelijk kader dat kan meebewegen met de markt.* Gezien de sterke krimp van de postmarkt en de gevoeligheid voor digitale alternatieven, wordt ingezet op een flexibel kader dat ruimte laat voor verdere ontwikkelingen en meer concurrentie.
- *Geen extra regelgeving en administratieve lasten in een sterk krimpende postmarkt.* Nieuwe regels kunnen bovendien drempels opwerpen voor toetreders, zoals pakketbezorgers, en zo de overgang naar een bredere bezorgmarkt met meer spelers en concurrentie belemmeren.
- *Nieuwe regels die noodzakelijk zijn voor het borgen van het publiek belang op de korte termijn (3 tot 5 jaar) vormen geen belemmeringen*

voor de transitie naar een bredere bezorgmarkt op de korte tot lange termijn (3 tot 10 jaar). Een transitie naar een bredere bezorgmarkt met concurrentie vanuit pakketbezorgers kan op de lange termijn gepaard gaan met deregulering zolang dit niet gepaard gaat met een verslechtering van het publieke belang voor communicatie en van de situatie op de arbeidsmarkt.

- *Blijvende facilitering vanuit het Rijk van digitale alternatieven blijft noodzakelijk.* Zodat niet alle communicatie meer via fysieke poststukken hoeft plaats te vinden.

Door dalende postvolumes en hoge vaste kosten is het onwaarschijnlijk dat op korte termijn andere postvervoerders dan PostNL een nieuw postnetwerk opbouwen dat landelijk dekkend is. Sinds 2014 is het totale volume met ca. 54% gedaald.



Bron: ACM Post- en Pakketmonitor

Het onderzoek van de ACM onderstreept het huidige belang van regulering en toezicht door de ACM gezien de bestaande marktdynamiek en de dominante positie van PostNL, die tevens niet gebruikt mag worden tegen bijvoorbeeld afnemers die op termijn als concurrent gaan optreden.

Een waarschijnlijk toekomstbeeld voor de middellange termijn is een bezorgmarkt waarbij meerdere logistieke partijen actief worden in het aanbieden van producten uit de huidige post- en pakketmarkten. Als er meer ruimte en flexibiliteit komt in regelgeving, volumes verder afnemen en prijzen kunnen toenemen, dan kan het voor pakketbezorgers in Nederland en logistieke dienstverleners, zoals Spotta en kleinere bezorgdiensten op de Waddeneilanden, economisch interessant worden om zakelijke en UPD-post te gaan bezorgen via hun netwerken.

Op termijn zal de concurrentie richting een bredere bezorgmarkt kunnen groeien, eventueel in combinatie met alternatieve manieren van postbezorging (zoals bijvoorbeeld grootschaliger gebruik van ophaalboxen voor post en pakketten). Voor een groei van de concurrentie is aanpassing van de huidige wet- en regelgeving nodig. Deze concurrentie kan leiden tot meer kwaliteit voor gebruikers. Om concurrentie op een brede bezorgmarkt te faciliteren vragen marktpartijen een duidelijk perspectief en concrete versoepelingen in de regelgeving.

Uit het onderzoek van de ACM kan nog niet worden opgemaakt hoe de postmarkt er op lange termijn uit zou zien. In de ons omringende landen heeft Denemarken het meest vergaand geliberaliseerde model waarin de UPD niet meer is gereguleerd en waarbij meerdere aanbieders met hun verschillende pakketnetwerken concurreren. Het is goed voorstelbaar dat de Nederlandse markt op lange termijn ook een dergelijke ontwikkeling doormaakt. Daarvoor is echter nog nader onderzoek en overleg met marktpartijen nodig. Op basis daarvan kan in tweede helft van het jaar een scherper toekomstbeeld na 2035 worden opgesteld.

De huidige problematiek bij postbezorging, zoals blijkt uit het ACM-onderzoek, maakt het noodzakelijk om nu maatregelen op korte termijn te nemen omdat de uitvoering van wettelijke postbezorging binnen het huidige kader voor de postmarkt niet langer houdbaar is. Uiteraard is het belangrijk dat deze maatregelen op korte termijn de verwachte marktontwikkelingen niet belemmeren. Bovengenoemde uitgangspunten zien daar op. Nieuwe regels moeten de ontwikkelingen naar meer concurrentie richting een bredere bezorgmarkt niet belemmeren. Sterker nog, een aantal van de voorgestelde maatregelen geven meer ruimte voor concurrentie.

Routekaart naar een toekomstbestendige postmarkt: wetswijziging en maatregelen op basis van ACM-onderzoek

De ACM draagt in haar onderzoek bouwstenen aan waarop het kabinet aansluit bij haar beleidskeuzes. Op basis van de bevindingen van de ACM alsmede de uitgangspunten en het toekomstbeeld, zoals hierboven beschreven, stelt het kabinet de onderstaande route voor.

Nota van wijziging

De basis voor deze route wordt gelegd door het wetsvoorstel en de nota van wijziging op het wetsvoorstel die medio vorig jaar al is aangekondigd richting uw Kamer en die de ACM heeft getoetst door middel van een Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (UHT). Het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet ligt door verschillende omstandigheden (bijvoorbeeld vanwege de juridische procedures rondom de overname van Sandd door PostNL en controversieel verklaring van het dossier) al vijf jaar in de Kamer, maar is deze nog niet behandeld noch aangenomen.

De bestaande wet- en regelgeving voor de UPD is echter sterk verouderd en sluit niet meer aan op de huidige situatie en ontwikkelingen in de toekomst. Daarom is het in ieders belang dat het wetsproces wordt doorlopen om de Postwet te wijzigen. Door middel van het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging wordt voorzien in een wettelijke basis en de noodzakelijke flexibiliteit om in de lagere regelgeving te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

Ik stuur u bij separate brief de nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Hierin staan onder andere aanpassingen die noodzakelijk zijn naar aanleiding van de ontwikkelingen op de postmarkt sinds de indiening van het wetsvoorstel in maart 2020. Het gaat onder andere om de regulering van toegang tot het landelijk postnetwerk. Daarbij zullen de huidige kortingen op tarieven voor postvervoerders in vijf jaar worden afgebouwd. Tijdens deze overgangsperiode van vijf jaar kunnen deze postvervoerders zich stapsgewijs aanpassen aan een krimpende postmarkt. Daarna kunnen postvervoerders gebruik blijven maken van toegang. Al zal dat niet langer tegen een korting zijn. Zij kunnen dan gebruikmaken van het openbare tarievenaanbod van PostNL of zelf tarieven met PostNL uitonderhandelen net als andere zakelijke partijen in

de markt reeds doen. De afbouw van een korting op toegang is nodig met oog op de transitie naar een meer concurrerende (brede) bezorgmarkt in de toekomst. Kunstmatig lage toegangstarieven kunnen partijen weerhouden om zich aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden.

Een andere aanpassing in de nota van wijziging is verduidelijking van de situatie in geval de borging van de continuïteit van de UPD bij overname en/of een verlieslatende situatie in het geding komt. Het is van belang dat het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging spoedig wordt behandeld omdat anders de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet en de benodigde flexibiliteit in de lagere regelgeving significante vertraging oplopen. Flexibiliteit is noodzakelijk zodat toekomstige aanpassingen eenvoudiger en sneller kunnen worden genomen en doorgevoerd in de lagere regelgeving. Hiermee kan worden gezorgd voor een toekomstbestendig wettelijk kader.

Voorgestelde maatregelen op basis van het ACM-onderzoek

Naast het wetsvoorstel en de nota van wijziging is, zoals ook blijkt uit het ACM-onderzoek, meer nodig op de korte(re) termijn. Daarom stelt het kabinet de volgende maatregelen voor die aansluiten op de bouwstenen van de ACM. Deze maatregelen zijn:

- A. Verruiming van de overkomstduur
- B. Behouden bezorgzekerheid 95%
- C. Instellen van een effectief rendementsplafond
- D. Opleggen van transparantie en monitoringsverplichtingen

A. Verruiming overkomstduur

Het voorstel is om de overkomstduur van de UPD te verruimen van bezorging binnen 24 uur (D+1) naar 48 uur (D+2) en vervolgens 72 uur (D+3). Volgens de ACM is het vanwege de krimp van de postmarkt onvermijdelijk om de huidige – op D+1 – gebaseerde kaders te verruimen om de postbezorging rendabel te kunnen uitvoeren. Aanpassing van de overkomstduur kan per 1 juli 2026 in werking treden na wijziging van het Postbesluit. Bezorging binnen 48 of 72 uur betekent dat een brief binnen die periode wordt bezorgd en dus niet dat de brief per definitie pas na twee of drie dagen wordt bezorgd. De bezorging van vijf dagen per week blijft ongewijzigd. Het gaat dus niet over minder bezorgdagen zoals in sommige publicaties wordt gesuggereerd. Een langere bezorgtijd ontslaat PostNL niet van de plicht om net als nu op vijf dagen in de week van dinsdag tot en met zaterdag UPD-post te bezorgen. Een brief die iemand op maandag in de brievenbus stopt moet dus bij D+2 op dinsdag of woensdag worden bezorgd. Een brief die iemand op dinsdag in de brievenbus stopt dus op woensdag of donderdag.

Tevens zullen consumenten, ook bij D+2 en D+3, nog steeds brieven binnen 24 uur kunnen versturen. De prioriteitspost voor medische post en rouwpost kent speciale voorwaarden, waaronder bezorging binnen één dag. Deze prioriteitspost blijft ongewijzigd binnen de reikwijdte van de UPD. Voor de post met lichaamsmateriaal dat kosteloos wordt teruggestuurd door burgers geldt dat PostNL een apart logistiek proces hanteert dat een prioritair karakter borgt. Prioriteitspost zal extra aandacht krijgen bij de uitwerking van de maatregelen.

Daarnaast maakt D+2 het mogelijk dat PostNL een commercieel 24-uurspostproduct gaat leveren buiten de reikwijdte van de UPD. Andere bedrijven gaan dat naar verwachting ook doen waardoor concurrentie op prijs en kwaliteit bij dit postproduct ontstaat. Op deze manier kunnen

consumenten gebruik blijven maken van een snelle bezorgservice wanneer bezorgsnelheid er wel toe doet.

Tot slot voorziet PostNL bij een langere bezorgtijd op dit moment geen gedwongen ontslagen. PostNL kampt momenteel namelijk met arbeidstekorten. Daarnaast heeft PostNL een sociaal plan waarin haar personeelsbeleid is geformuleerd. Dit sociaal plan is in overleg met de vakbonden tot stand gekomen. Het kabinet vindt het belangrijk dat daarbij in het bijzonder aandacht blijft bestaan voor arbeidsomstandigheden en personeel met afstand tot de arbeidsmarkt.

De ACM geeft aan dat, vanwege de verdergaande krimp van de postmarkt, een stap naar bezorging binnen 72 uur (D+3) nodig is om de neerwaartse trend van de financiële resultaten van PostNL te keren. Daarnaast geeft D+3 ruimte aan PostNL voor optimalisatie van bijvoorbeeld arbeidskrachten, als de transitie naar D+3 geleidelijk verloopt. Zoals hierboven beschreven zijn veel EU-landen al overgestapt naar D+3 en langer. Tevens helpt een concreet perspectief op D+3 bij de ontwikkelingen op de postmarkt en transitie richting een brede bezorgmarkt, doordat dit kansen biedt aan potentiële toetreders, zoals pakketbezorgers. In aanvulling op de hierboven beschreven ruimte voor concurrentie bij commerciële 24-uurspost, verschaft een langere bezorgtijd van D+3 aan concurrenten meer gelegenheid om in te stappen. Met de stap naar D+3 volgt Nederland de andere landen, zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die recentelijk al zijn overgestapt naar D+3.

Voor de stap naar D+3 wordt een ingroeimodel voorgesteld:

- a) D+3 zal per 1 januari 2029 ingaan, onder de voorwaarde van voortzetting van een gemiddelde daling van het volume van de postmarkt van circa 7% per jaar ten opzichte van 2024.
- b) D+3 kan op verzoek van PostNL eerder, per 1 januari 2028, ingaan als PostNL voldoet aan een bezorgzekerheid van minimaal 90% (bij D+2) per 1 januari 2027 en eveneens bij voorzetting van een gemiddelde volumedaling van de postmarkt van circa 7% per jaar ten opzichte van 2024. Het minimum van 90% is bedoeld als stimulans aan PostNL voor een sneller groeipad naar een hogere betrouwbaarheid voor consumenten, ten opzichte van de 86% in de huidige situatie (binnen 24 uur).

B. Behouden bezorgzekerheid 95%

Gezien het grote belang van betrouwbaarheid voor postgebruikers, blijft 95% de norm voor bezorgzekerheid. Consumenten moeten weer erop kunnen vertrouwen dat een brief wordt bezorgd binnen de afgesproken tijd. Om dit te borgen, worden met PostNL bindende afspraken gemaakt over een kwaliteitsmanagementsysteem en de wijze waarop zij deze kwaliteitsnorm zal realiseren en welke garanties daarbij kunnen worden gegeven. Het behalen van 95% zal een aanzienlijke inspanning van PostNL vergen. Hoe hoger de betrouwbaarheid, des te hoger de kosten zijn. Hoewel PostNL aangeeft dat de norm van 95% een aanzienlijk negatief effect heeft op de winstgevendheid, acht het kabinet een verlaging naar bijvoorbeeld 90%, waarvan PostNL uitgaat, op dit moment niet verantwoord. De bedrijfseconomische inschattingen over de impact van betrouwbaarheid op de resultaten van PostNL zijn volgens het ACM-onderzoek momenteel onzeker, terwijl het negatieve effect van een lagere betrouwbaarheid op de maatschappelijke waarde van de postdienst wél duidelijk is. Om niet blind te zijn voor de zorgen van PostNL over deze impact en de financiële houdbaarheid is het voorstel om kort na ingang van D+3 de norm van 95% te evalueren.

C. Rendementsplafond

Het huidige prijstoezicht op UPD-post wordt door de ACM als complex en als lastenintensief ervaren. De ACM stelt voor te kiezen voor een eenvoudiger alternatief: een rendementsplafond voor het hele postbedrijf. De winst blijft dan binnen redelijke grenzen, zonder micromanagement van tarieven.

Het kabinet staat positief tegenover dit idee van de ACM. Door een rendementsplafond wordt PostNL beperkt in het rendement dat zij mag behalen, of anders gezegd: PostNL zal nooit meer dan een redelijk rendement kunnen maken. PostNL kan binnen een rendementsplafond wel zelf de individuele tarieven van postsoorten bepalen, maar het rendementsplafond voorkomt onnodig hoge prijzen. Een rendementsplafond geeft PostNL ook een prikkel om efficiënter te blijven werken en in dat kader investeringen te doen. Voor de gebruiker betekent dit dat de kwaliteit van postbezorging kan toenemen tegen redelijke prijzen. Een rendementsplafond vereist alleen kostentoerekening tussen het pakket- en postbedrijf van PostNL. Hierdoor kan de huidige complexe kostentoerekeningssystematiek tussen UPD en niet-UPD post komen te vervallen. Nader onderzoek zal plaatsvinden naar het rendementsplafond. Het rendementsplafond kan op zijn vroegst per 1 juli 2027 in werking treden, omdat hiervoor eerst de wettelijke grondslag geregeld moet worden. Dat is afhankelijk van de inwerkingtreding van de wijziging van de Postwet.

D. Transparantie en monitoringsverplichtingen

De ACM constateert dat er momenteel te weinig prikkels zijn om te sturen op de kwaliteit van de universele postdienst (UPD). De doorlooptijd van de bestaande boetesystematiek wordt door ACM als onvoldoende effectief ervaren. Daarom zal worden ingezet op het versterken van transparantie en monitoring ten aanzien van de kwaliteit van de postbezorging bij PostNL, met als doel het verbeteren van de betrouwbaarheid van de postdienst in het geheel.

Het voorstel is om PostNL te verplichten om actief te monitoren op bezorgbetrouwbaarheid van de UPD en daarover transparant te rapporteren. Dit houdt in dat PostNL maandelijks kengetallen publiceert over onder meer de gerealiseerde bezorgsnelheid, bezorgbetrouwbaarheid en het aantal uitgevoerde (en niet-uitgevoerde) bezorgingen per gebied. Deze informatie vergroot de verantwoordelijkheid van de UPD-verlener en creëert een directe prikkel om lokale knelpunten aan te pakken.

Deze maatregel, die samenhangt met het bovengenoemde kwaliteitsmanagementsysteem, sluit aan bij de kenmerken van een krimpende postmarkt en biedt bovendien waardevolle inzichten voor potentiële nieuwe toetreders. Omdat UPD- en niet-UPD-post samen worden bezorgd, zal een betere monitoring van de UPD indirect bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van zakelijke postdiensten. Meer transparantie en monitoring kunnen bovendien bijdragen aan meer concurrentie omdat duidelijker en concreter wordt waar de kansen zitten voor nieuwe toetreders.

Deze maatregel kan worden verwerkt in het Postbesluit. Dit zou per 1 januari 2027 in werking kunnen treden, omdat de uitwerking en vormgeving van dit voorstel nog afstemming met ACM en PostNL vergen.

Implementatie van maatregelen

De bovengenoemde maatregelen kunnen worden geïmplementeerd in lagere regelgeving mits hiervoor een wettelijke grondslag bestaat in de Postwet. Het wetsvoorstel en de nota van wijziging bieden de basis om maatregelen te nemen. De inhoudelijke uitwerking van deze maatregelen vindt plaats door aanpassingen van het Postbesluit en de Postregeling. Het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging kan naar verwachting per 1 januari 2027 in werking treden als uw Kamer deze op korte termijn in behandeling wil nemen. Zodra de wijzigingen van het Postbesluit en de Postregeling in internetconsultatie gaan, krijgen alle stakeholders gelegenheid om daarop te reageren. Overigens heeft de ACM in het kader van haar onderzoek ook reeds met stakeholders gesproken.

De daadwerkelijke datum van inwerkingtreding van onderstaande maatregelen is afhankelijk van de snelheid waarmee de wetsbehandeling plaatsvindt:

Tijdsindicatie doorlooptijd voorgestelde maatregelen

Aanpassing overkomstduur	Dit vergt aanpassing van het Postbesluit. Gelet op de bijbehorende procedure (zoals internetconsultatie en voorhangprocedure) kan deze in gewijzigde vorm op 1 juli 2026 in werking treden.
Mechanisme voor monitoring en transparantie van kwaliteit	Dit vergt ook aanpassing van het Postbesluit. Dit kost echter meer tijd, omdat hiervoor eerst een voorstel moet worden uitgewerkt met de ACM en PostNL om vervolgens te komen tot een werkbaar en effectief kwaliteitsmanagementsysteem. Dit kan op 1 januari 2027 in werking treden.
Vastleggen rendementsplafond	Dit vergt aanpassing van de Postregeling, maar dit kan pas nadat daarvoor de wettelijke grondslag via de Postwet is geregeld. Daarnaast is nog onderzoek nodig, om de hoogte ervan te kunnen bepalen. Indien hier geen vertraging optreedt, kan dit per 1 juli 2027 in werking treden.

Vervolgproces

Gelet op de problemen bij postbezorging is het belangrijk om met uw Kamer het gesprek over de postmarkt te vervolgen. Daarbij kan ook verdere toelichting worden gegeven op de voorstellen in deze brief en de nota van wijziging. De afwegingen rondom de te nemen maatregelen vergen een goede inhoudelijke discussie.

Deze brief met appreciatie van het ACM-onderzoek en uitgangspunten voor een toekomstige postmarkt is een voorschot op een toekomstbeeld voor de lange termijn. Zoals hierboven staat beschreven, bieden de voorgestelde maatregelen op termijn meer ruimte en duidelijkheid aan andere marktpartijen. Daarbij is de trend dat consumenten steeds minder post versturen en dat post steeds minder relevant wordt als communicatiemiddel. Deze trend zal zich de komende jaren waarschijnlijk voorzetten, zoals ook in andere EU-landen gebeurt. Consumenten kiezen efficiëntere (digitale) alternatieven, waardoor het publieke belang van post als communicatiemiddel afneemt. De wet- en regelgeving dient daarom flexibel te zijn om soepel te kunnen inspelen op deze verwachte ontwikkelingen.

Voor het einde van dit jaar zult u worden geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek dat in deze brief is genoemd naar de hoogte van een effectief rendementsplafond. Daarbij kan tevens een scherper toekomstbeeld worden gegeven na 2035.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans