

Vergaderjaar 2023–2024

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2024

Via deze brief informeer ik u over een mogelijke aanpak voor het verbeteren van de uitvoering van de wettelijke taak van de Universele Postdienst (UPD) door PostNL. Dit is bedoeld om uw Kamer en een nieuw kabinet te ondersteunen bij de afweging of en zo ja, hoe deze verbetering wordt vormgegeven. De betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de Nederlandse postbezorging staat voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers onder druk zo constateren zowel klanten, de toezichthouder ACM als PostNL zelf.

Sinds mijn vorige brief aan uw Kamer van juli 2023 is de situatie rondom de uitvoering van de UPD verder verslechterd. Zo haalt PostNL de wettelijke norm niet van tijdige bezorging binnen één dag. Ook zijn uit kostenooqpunt tussentijds de prijzen voor postzegels door PostNL verhoogd.

Kortom, de noodzaak neemt toe om sneller te bezien of de wet- en regelgeving voor de UPD in de toekomst verdergaande aanscherping behoeft. Daarvoor is een visie op de postmarkt voor de lange termijn nodig. De uitwerking hiervan vergt tijd omdat hiervoor de uitkomsten van onderzoeken nodig zijn. Om te voorkomen dat de situatie rondom de UPD in de tussentijd verder verslechtert, kunnen verschillende maatregelen worden getroffen die in deze brief worden uiteengezet.

In deze brief worden de stappen geschetst om te komen tot beleid op de korte en lange termijn. Een nieuw kabinet kan op basis daarvan keuzes maken. Daarbij vraag ik ACM en PostNL om daaraan een actieve bijdrage te leveren en verantwoordelijkheid te nemen voor de goede uitvoering van de postbezorging, ieder vanuit haar eigen rol. ACM als deskundige en onafhankelijke toezichthouder en PostNL als commerciële uitvoerder van de UPD.

Voor uw inzicht geef ik hieronder eerst aan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op de postmarkt en in welke situatie wij ons bevinden.

Situatie op de postmarkt

Wij zijn in Nederland gewend aan een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare UPD en vergeleken met andere Europese landen lage tarieven. Nederland is daarbij slechts één van de weinige lidstaten waarbij een private partij de beschikbaarheid van deze landelijke postdiensten verzorgt zónder overheidssubsidie. Verder biedt de postsector in Nederland veel werkgelegenheid, onder meer voor sociale segmenten van de arbeidsmarkt. Uiteraard zou men bij voorkeur deze hoge standaard van postdienstverlening willen behouden.

Ontwikkelingen op de postmarkt en in de bedrijfsvoering bij PostNL zelf leiden er toe dat keuzes dienen te worden gemaakt. Deze keuzes hoeven niet per definitie tot afgeslankte postbezorging te leiden, maar vergen wel realiteitsbesef en een afruil tussen bijvoorbeeld kwaliteit en prijs van de UPD.

Op de postmarkt is al jaren sprake van volumedaling. Hierbij krimpen de volumes van post bezorgd binnen 24 uur sneller dan de niet-24 uur volumes. Dit komt door verschuiving van 24 uur naar niet-24 uur, veranderende behoeftes bij gebruikers en de beschikbaarheid van digitale alternatieven. PostNL geeft aan dat de resulterende stijging van gemiddelde kosten per poststuk tot nu toe steeds kon worden opgevangen met prijsoptimalisatie en kostenbesparingen.

Tijdens de publicatie van de jaarcijfers over 2023 gaf PostNL in februari aan dat voor het bedrijf de mogelijke besparingsmogelijkheden binnen het huidige servicekader uitgeput raken. PostNL heeft onder meer te maken met hogere loonkosten en hoge inflatie. Deze kosten zullen volgens PostNL oplopen in 2024 en verdere jaren. PostNL geeft aan dat daardoor de houdbaarheid van het 24-uurs netwerk onder druk staat. Op basis van de door PostNL gepresenteerde jaarcijfers blijkt dat de UPD in 2023 al geen netto rendement meer opleverde.

Krapte op de arbeidsmarkt en onderbezetting bij PostNL spelen tevens een rol. Dit heeft gevolgen voor de bezorgkwaliteit. Het probleem is dat de kwaliteit van de postdienstverlening achterblijft bij de wettelijke eisen. Het lukt PostNL niet om te voldoen aan de norm op grond waarvan 95% van de brieven binnen 24 uur bezorgd moet worden. Consumenten en zakelijke gebruikers ervaren steeds meer de negatieve gevolgen daarvan en dat maakt dat deze situatie niet aanvaardbaar is. PostNL heeft zelf bovendien aangegeven dat de UPD met de huidige wettelijke kwaliteitsnormen niet veel langer praktisch uitvoerbaar is.

De afgelopen periode is gewerkt aan aanscherpingen in wet- en regelgeving die nodig zijn in de huidige omstandigheden. Deze aanscherpingen beschrijf ik hieronder. Vervolgens geef ik aan wat de aanpak is om voor de lange en korte termijn verdergaande stappen te nemen. In dat kader wordt met PostNL overleg gevoerd over welke extra inspanningen door PostNL gedaan kunnen worden. Daarbij is van belang dat beter inzicht ontstaat in de kosten en opbrengsten voor PostNL, ook bij mogelijk aanvullende wijzigingen in de toekomst.

Aanscherpingen zoals beschreven in vorige Kamerbrieven

In mijn Kamerbrieven van november 2022¹ en van juli 2023² heb ik aangekondigd welke aanscherpingen nodig zijn in het wetsvoorstel tot

¹ Kamerstuk 35 423, nr. 7, Kamerbrief 9 december 2022.

² Kamerstuk 35 423, nr. 8, Kamerbrief 12 juli 2023

wijziging van de Postwet 2009, dat in maart 2020 aan uw Kamer is aangeboden. De vernietiging door de rechter van het vergunningsbesluit voor de overname van Sandd door PostNL noopten mede tot deze herziening.

Sinds juli 2023 is gewerkt aan de nota van wijziging en de wijzigingen van het Postbesluit 2009 en Postregeling 2009. Zoals genoemd in de Kamerbrief uit juli 2023 richten de aanscherpingen zich onder andere op de flexibilisering van de UPD waardoor eventuele wijzigingen van regelgeving in de toekomst sneller kunnen worden doorgevoerd, de regulering van toegang van postvervoerders tot het landelijke netwerk van PostNL en de borging van de continuïteit van de UPD bij overname en/of verlies. Verder zal het bestaande rendementsplafond voor postdiensten aan consumenten worden uitgebreid naar zakelijke eindgebruikers. Hierover heb ik gesprekken gevoerd met de ACM, PostNL en andere stakeholders. Op die manier borg ik dat een zorgvuldig en grondig pakket aan wet- en regelgeving wordt voorbereid.

Dit pakket bestaande uit het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging en de wijziging van lagere regelgeving, zal voor slechts een deel bijdragen aan een oplossing voor de bovengeschetste problematiek. De ontwikkelingen gaan steeds sneller in een negatieve richting. Dit dwingt tot verdergaande keuzes over de bredere postdienstverlening en de UPD in het bijzonder, waarbij een afruil tussen mogelijk conflicterende belangen noodzakelijk is.

Afruil nodig tussen belangen

Dat PostNL de wettelijke normen voor UPD post keer op keer niet haalt, vind ik niet acceptabel. Met name de negatieve invloed daarvan op de betrouwbaarheid van de postbezorging is problematisch. Tegelijkertijd moeten wij realistisch zijn en in ogenschouw nemen wat gebruikers minimaal verwachten van de postbezorging, waar kosten neerslaan en wat in omringende landen gebeurt. In vrijwel elke andere Europese lidstaat worstelt de overheid met hetzelfde dilemma van dalende postvolumes, stijgende kosten en druk op de kwaliteit van postdienstverlening. Dit heeft er toe geleid dat veel lidstaten de afgelopen periode de noodzaak zagen om de kwaliteitseisen aan te passen. Op dit moment speelt deze discussie ook in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk.

Nederland scoorde jarenlang goed in vergelijking met andere Europese landen op betrouwbaarheid, innovatie en robuustheid van de postdienst. PostNL is tevens één van de weinige postvervoerders in de EU die haar diensten verricht zonder financiële steun van de overheid. Wij hebben in Nederland lange tijd een zeer hoogwaardige UPD gehad die betrouwbaar, bereikbaar en betaalbaar is. Deze balans lijkt binnen afzienbare termijn niet meer reëel onder de huidige omstandigheden en binnen het geldende wettelijke kader. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet is reeds aangegeven dat voorzienbaar is dat een toekomstbestendige uitvoering van de UPD op termijn zal vragen om verdergaande aanpassingen van de wettelijke kaders. Voorts is daarin opgemerkt dat de ontwikkelingen op de postmarkt en de economische vooruitzichten ten aanzien van brievenpost zodanig zijn dat een situatie met verlieslatende dienstverlening abrupter en eerder zou kunnen ontstaan dan eerder voorstelbaar werd geacht. Deze situatie lijkt zich anno 2024 inderdaad voor te doen.

Bovengenoemde dilemma's betekenen dat een maatschappelijke discussie nodig is om keuzes te maken op basis van heldere analyse. Alleen met een duidelijke aanpak kan de problematiek ten aanzien van de

postvoorziening op korte en lange termijn worden opgelost. Belangrijk is dat het gekozen beleid toekomstbestendig is.

De rol van uw Kamer is daarbij essentieel. Het intrekken van de controversiële status van het wetsvoorstel is een belangrijke stap geweest. Hierdoor ontstaat ruimte voor discussie over te nemen maatregelen, keuzes en afruil tussen soms conflicterende belangen. Het Rondetafelgesprek over de postmarkt op 23 mei zie ik als startpunt van deze discussie.

Onderstaand schets ik een aanpak om stapsgewijs tot keuzes en maatregelen te komen waardoor een goede en realistische uitvoering van de UPD geborgd blijft voor Nederland.

Stapsgewijze aanpak

Deze aanpak bestaat uit drie stappen: (i) inventariseren welke structurele maatregelen nodig zijn voor de lange termijn op basis van een toekomstvisie; (ii) verkennen of en zo ja, welke overbruggingsmaatregelen in de tussentijd nodig zijn en (iii) afronden van de reeds aangekondigde nota van wijziging en lagere regelgeving.

Daarbij zie ik voor de ACM als onafhankelijke toezichthouder een belangrijke rol om onderzoek te doen en mede op basis daarvan te advies te geven. Zij heeft de benodigde kennis en expertise. Uiteraard zal ik hierover tevens in gesprek blijven met PostNL als uitvoerder van de UPD alsmede met andere stakeholders.

Onderstaand zijn de stappen toegelicht:

1. *Toekomstvisie en structurele maatregelen*

Voor de lange termijn is het wenselijk om een toekomstvisie op de bredere postdienstverlening en de UPD in het bijzonder te ontwikkelen. Dat kan op basis van onderzoek door de ACM, vergelijkbaar met de recente Review door de Britse toezichthouder Ofcom in het Verenigd Koninkrijk.³

Ik heb de ACM gevraagd om onderzoek te doen naar:

- gebruikersbehoeften (reeds gaande; zie hieronder bij overbruggingsmaatregelen);
- inzicht in de kosten van de UPD;
- de reikwijdte en kwaliteit van de UPD;
- marktontwikkelingen op de postmarkt.

Dit onderzoek door de ACM legt de basis voor het ontwikkelen van een toekomstvisie. Aan de hand hiervan kunnen keuzes kunnen worden voorbereid over structurele maatregelen ten aanzien van het wettelijke kader voor de UPD. Vervolgens kunnen voorstellen voor beleidswijzigingen aan uw Kamer worden voorgelegd. Daarvoor zullen afwegingen moeten plaatsvinden, zoals welke publieke belangen beschermd worden via de UPD. Tevens behoeft de reikwijdte van de UPD aandacht, zoals eventuele uitbreiding naar andere gebruikers als RIVM, Belastingdienst, UWV, DUO, rechters en advocaten. Een mogelijke herziening van de UPD zou voor de lange termijn moeten leiden tot betrouwbaarheid en bereikbaarheid van de postdienstverlening alsmede een realistisch uitvoerbare en betaalbare postvoorziening. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met wat toegestaan is binnen de Postrichtlijn. Verder brengt de dominante positie van PostNL als private marktpeler met zich mee dat onafhankelijke toetsing door ACM van groot belang blijft. Daarom stuur ik aan op een gedegen

³ Ofcom: Universal postal service must modernise – Ofcom, te bereiken via < <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2024/universal-postal-service-must-modernise> >.

analyse van het effect van wijzigingen van de UPD op kosten voor de uitvoerder alsmede kwaliteit en prijs voor consumenten. Dit onderzoek vergt tijd, mede om informatie te vergaren en checken, externe adviseurs onderzoek te laten doen en stakeholders te betrekken. De verwachte planning is dat dit alles in totaal een jaar gaat kosten. Hierbij ga ik uit van afronding van het onderzoek door de ACM binnen negen maanden (inclusief consultatie van stakeholders). Daarna kunnen op basis hiervan binnen drie maanden beleidskeuzes worden gemaakt en voorstellen worden gedaan voor structurele maatregelen.

Om te komen tot structurele maatregelen zullen diverse belangen moeten worden afgewogen. Dit vergt tevens politieke discussie en keuzes. Hierbij is sprake van een veelheid van belangen en wensen van verschillende partijen, zoals consumenten, zakelijke gebruikers, verzenders van overheidspost, post- en pakketvervoerders en postbezorgers. Daarom zullen deze stakeholders gelegenheid krijgen om betrokken te zijn bij dit proces.

2. *Verkenning van overbruggingsmaatregelen*

Het ontwikkelen van een toekomstvisie en onderzoek laten doen door ACM vergen de nodige tijd en afstemming met de relevante stakeholders. Voor de korte termijn is duidelijk dat PostNL niet voldoet aan de kwaliteitseisen van de UPD en dat verlies wordt gemaakt op de UPD. De huidige situatie lijkt daarmee niet langer houdbaar. Daarom is het in de tussentijd verstandig om overbruggingsmaatregelen te verkennen. De huidige problematiek en spagaat waarin PostNL zich bevindt, mogen immers niet te lang duren. Dit is in niemands belang. Het is daarom belangrijk dat overbruggingsmaatregelen gereed zijn om te implementeren zodra dit noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Het meeste knellende punt op dit moment is dat PostNL niet meer kan garanderen dat 95% van de UPD post binnen 24 uur wordt bezorgd. Als eventuele overbruggingsmaatregel zal daarom worden verkend om in 2025 al de bezorgtijd te verlengen van de huidige 24 uur naar 48 uur (de zogenoemde D+2). Dit zou betekenen dat PostNL brieven niet meer binnen één dag hoeft te bezorgen, maar hier twee dagen over kan doen. PostNL heeft aangegeven dat een dergelijke maatregel zou leiden tot hogere betrouwbaarheid en bezorgzekerheid ten opzichte van de huidige situatie en dat het volume dan beter verdeeld kan worden over de beschikbare menskracht.

Ik ben van mening dat er ruimte is om de huidige kwaliteitseisen ten aanzien van de bezorgtijd iets terug te brengen. Dit wordt onderschreven door eerder onderzoek. Uit in 2021 door mijn ministerie uitgevoerd gebruikersonderzoek⁴ komen bepaalde preferenties naar voren. Hieruit blijkt dat bezorgzekerheid van de post door een meerderheid van de consumenten en zakelijke gebruikers belangrijker wordt gevonden dan bezorging de volgende dag. In enkele gevallen wordt aangegeven dat 24-uurs bezorging belangrijk is voor commerciële doeleinden of voor communicatie met officiële instanties. Tegelijk geven gebruikers aan dat er in geval van urgentie meestal adequate digitale alternatieven voorhanden zijn. Ten slotte stelt Nederland momenteel hogere kwaliteitseisen dan wat de EU Postrichtlijn minimaal vereist. Bovenvernoemde optie van een verlenging van de bezorgtijd naar 48 uur kan worden geregeld in het Postbesluit en vereist geen wetswijziging. De aanpassing van het Postbesluit moet worden voorgehangen in beide Kamers en de Raad van State moet hierover adviseren.

Het is belangrijk om een onderbouwde keuze te maken of en zo ja, welke overbruggingsmaatregelen nodig zijn. Deze keuze kan worden gebaseerd op het onderzoek naar gebruikersbehoeften dat ACM momenteel uitvoert op mijn verzoek. Dit is naar verwachting in

⁴ Evaluatie UPD 2021, Kwink en Rebel. Klantbehoefte onderzoek van Blauw Research.

augustus gereed. Ik zal tevens aan ACM vragen om advies ten aanzien van een globale indicatie van de effecten van overbruggingsmaatregelen op kwaliteit en prijs voor verschillende categorieën van ontvangers en verzenders. Deze stakeholders krijgen gelegenheid om betrokken te zijn.

3. *Afronden van pakket met aanscherpingen van wet- en regelgeving*

Het is belangrijk om door te gaan met afronding van de reeds aangekondigde aanscherpingen van wet- en regelgeving, bestaande uit de nota van wijziging en wijzigingen van het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009. Dit is noodzakelijk om een duidelijk wettelijk kader te krijgen en ruimte te bieden voor maatregelen op de langere termijn. Deze afronding zal plaatsvinden parallel aan de bovengenoemde twee stappen. Gaandeweg kan de voorgenomen regelgeving worden aangepast op basis van nieuwe informatie en ontwikkelingen. Ik vind het belangrijk om waar dit kan in dit proces de vaart er in te houden, zodat een nieuw kabinet hiermee voortvarend aan de slag kan gezien de urgentie van de situatie bij de UPD.

Door middel van het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging wordt voorzien in flexibiliteit in de lagere regelgeving die nodig is om te kunnen inspelen op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst.

Flexibiliteit is met het oog op onzekerheid in de toekomst belangrijk.

Veel ontwikkelingen zijn op dit moment niet te voorzien. Dat is de laatste jaren ook veelvuldig gebleken. Ook worden andere punten geregeld, zoals de toegangsregulering, de borging van de continuïteit van de UPD bij overname en/of een verlieslatende situatie en een rendementsplafond bij postdiensten voor zakelijke eindgebruikers.

Uw initiatief voor een Rondetafelgesprek over de Postmarkt op 23 mei a.s. juich ik toe en komt op een goed moment voor het wetgevingsproces. Het is belangrijk om het gesprek te voeren met diverse stakeholders. Mocht uw Kamer dit op prijs stellen dan bied ik als aanvulling hierop aan om een technische briefing of kennissessie te houden. In dat verband is het belangrijk dat het in 2020 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 inmiddels niet meer controversieel is. Dit wetsvoorstel en de nota van wijziging bieden de basis voor aanvullende oplossingen voor de UPD voor de lange termijn. Daarbij hecht ik bijzonder veel waarde aan een discussie hierover met uw Kamer.

Planning

Hieronder is de planning weergegeven voor de komende periode.

Op korte termijn wordt de nota van wijziging afgerond, zodat het wetgevingsproces kan worden vervolgd. Deze zomer zal de nota van wijziging door de ACM worden getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tegelijkertijd worden de belanghebbenden op de postmarkt uitgenodigd om via een internetconsultatie suggesties te doen ter verbetering van de nota van wijziging. Het streven is om de nota van wijziging in het najaar met uw Kamer te delen zodat uw Kamer een besluit kan nemen over het vervolg.

Ook zullen de overbruggingsmaatregelen worden uitgewerkt, zoals eventuele verlenging van de bezorgtijd. De ACM verwacht in augustus de uitkomsten van het gebruikersonderzoek op te leveren. Deze uitkomsten zullen worden gebruikt om tot een keuze te komen over deze overbruggingsmaatregelen. Het streven is om het voorstel over overbruggingsmaatregelen tegelijk met de nota van wijziging met uw Kamer te delen.

Voor de lange termijn moeten een toekomstvisie en structurele maatregelen op basis van het onderzoek door de ACM worden uitgewerkt. Naar

verwachting kan de ACM dit onderzoek begin 2025 opleveren. Het streven is om de toekomstvisie en structurele maatregelen in het voorjaar van 2025 met uw Kamer te delen.

Hieronder zijn de belangrijkste momenten samengevat:

Datum	
Zomer	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) van de nota van wijziging Internetconsultatie van de nota van wijziging Gebruikersbehoeftenonderzoek door ACM van consumenten en zakelijke gebruikers
Najaar	Nota van wijziging en voorstel voor overbruggingsmaatregelen versturen naar de Tweede Kamer
Najaar	UHT van de lagere regelgeving Internetconsultatie van de lagere regelgeving
Begin 2025	Oplevering onderzoek door ACM naar kosten UPD, reikwijdte UPD en marktontwikkelingen
Voorjaar 2025	Toekomstvisie en voorstellen voor structurele maatregelen versturen naar de Tweede Kamer

In de komende periode zullen een nieuw kabinet en uw Kamer op basis van zorgvuldige onderzoeken belangrijke keuzes moeten maken over de UPD. Hierbij zullen maatschappelijk debat en afstemming met stakeholders moeten plaatsvinden over onder andere de publieke doelen ten aanzien van post alsmede de gewenste kwaliteit en prijs daarvan. Een afruil tussen belangen zal noodzakelijk zijn. Uw Kamer speelt daarbij een belangrijke rol. Dit vergt tijd maar dit zal naar mijn overtuiging uitmonden in een betere toekomst voor de UPD met flexibiliteit, realistische normen en betrouwbare en betaalbare uitvoering van de UPD. Een postvoorziening die blijft bijdragen aan maatschappelijke en economische belangen van heel Nederland.

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

BIJLAGE

Wettelijk en Europees kader

Post wordt sinds geruime tijd gezien als een basisvoorziening die voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zou moeten zijn. Daarom zijn de publieke belangen van post in de UPD vastgelegd in de Postrichtlijn. Middels de UPD worden onder andere de belangen van consumenten en klein-zakelijke gebruikers beschermd ten aanzien van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. De EU Postrichtlijn stelt in dat verband een aantal minimumeisen aan het niveau van de dienstverlening. Het staat elke lidstaat vrij om nationaal aanvullende eisen aan de UPD te stellen.

Voor de UPD geldt de Europese minimumeis van vijfdaagse collectie en bezorging. Daarmee voldoet Nederland dus precies aan het minimum-niveau van de EU Postrichtlijn. In Nederland hebben wij daarnaast ervoor gekozen om een kwaliteitseis op te leggen ten aanzien van de bezorgtijd van binnenlandse post, namelijk dat minimaal 95% binnen één dag moet zijn bezorgd. Voorts zijn verplichtingen toegevoegd ten aanzien van rouwbrieven, medische post en (gratis) braillepost (dit laatste op basis van het verdrag van de Wereldpostunie). Voor rouwbrieven en medische post geldt de verplichting dat deze zes dagen per week moeten worden bezorgd.

De Postrichtlijn schrijft verder voor dat de UPD betaalbaar moet zijn. De tariefregulering is in Nederland gebaseerd op een systeem waarbij het maximaal toegestane rendement op alle UPD diensten tezamen wordt bepaald. Binnen dit totaal kan PostNL zelf bepalen hoe de tarieven per individuele UPD dienst worden vastgesteld. Dit stelt PostNL in staat om diensten die minder rendabel zijn (b.v. medische post en braille) te financieren uit de winsten van andere meer rendabele diensten. Ook kunnen diensten in dunbevolkte gebieden binnen dit systeem worden gefinancierd met de diensten uit de meer rendabele dichtbevolkte gebieden. Deze interne kruissubsidiëring is slechts toegestaan tussen diensten die niet in concurrentie worden aangeboden met andere partijen.