

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 5 februari 2026
Betreft Antwoorden SO vragen VC EZ – voorhang Postbesluit 2009

Geachte Voorzitter,

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de schriftelijke vragen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 (Kamerstuk 35423, nr. 15), die de vaste commissie voor Economische Zaken bij brief d.d. 23 januari 2026 heeft voorgelegd.

Vincent Karremans
Minister van Economische Zaken

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken die ten grondslag liggen aan de voorhangprocedure inzake de wijziging van het Postbesluit 2009. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog enkele vragen aan de minister.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het ontwerpbesluit wordt voorzien in een overgang naar een D+3-bezorgtermijn per 1 juli 2027. Dit betreft een ingrijpende wijziging, die niet alleen gevolgen heeft voor gebruikers van postdiensten, maar ook voor andere aanbieders op de postmarkt en voor de verdere ontwikkeling van de markt als geheel. Tegen deze achtergrond kan deze stap door marktpartijen worden ervaren als prematuur en disproportioneel.

1. *De leden van de D66-fractie vragen de minister welke alternatieve, minder ingrijpende maatregelen zijn verkend om de uitvoerbaarheid en continuïteit van de universele postdienst (UPD) te waarborgen zonder over te gaan tot een D+3-bezorgtermijn. Kan de minister inzichtelijk maken welke opties zijn overwogen, op welke gronden deze zijn afgefallen en waarom uiteindelijk toch is gekozen voor invoering van D+3 per 1 juli 2027?*

De aanhoudende krimp op de postmarkt zet de uitvoering van de universele postdienst (UPD), het gereguleerde deel van de postmarkt, structureel onder druk. Het postvolume is de afgelopen 10 jaar meer dan gehalveerd, zoals in de onderstaande grafiek weergegeven. Uit het onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar de postmarkt blijkt dat de bezorging van UPD-post onder de huidige wettelijke eisen, met name ten aanzien van snelheid en betrouwbaarheid, op termijn financieel niet houdbaar is¹. Volgens PostNL is er nu al sprake van een financieel probleem. De huidige kaders voor de UPD zijn niet meer realistisch. De bouwstenen die de ACM in haar onderzoek aandraagt bieden houvast voor noodzakelijke keuzes in Nederland en sluiten aan bij de richting die elders in Europa al is ingezet.

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 overkomstduur hier nog 1 dag bedraagt hebben bijna alle andere lidstaten de overstap naar een langere overkomstduur ingezet of reeds doorgevoerd. Zo bedraagt de overkomstduur in Duitsland en België al drie of meer werkdagen en heeft Denemarken de regels voor de UPD onlangs afgeschaft.

In het ACM-onderzoek zijn alternatieve maatregelen (bouwstenen) aangedragen en op basis hiervan heb ik een afweging gemaakt. Het voorliggende besluit is een

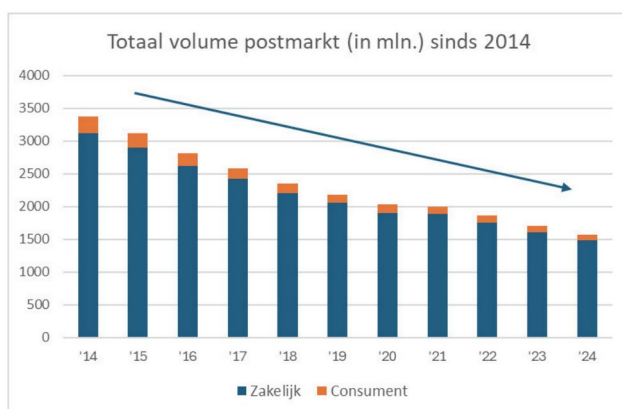
¹ Zie (bijlage bij) Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

onderdeel van de voorgenomen maatregelen, namelijk de keuze voor de versoepeling van de kaders voor bezorgsnelheid en bezorgbetrouwbaarheid. Voor de stap van D+2 en vervolgens naar D+3 is gebruikgemaakt van het onderzoek van de ACM, waaruit volgt dat D+3 noodzakelijk is om te komen richting een financieel houdbare uitvoering van de UPD. D+2 is daarbij een tussenstap en is onvoldoende om ruimte te bieden voor een operationeel haalbare en financieel rendabele uitvoering van de UPD. 1 juli 2027 is voor PostNL de vroegste operationeel haalbare invoeringsdatum voor D+3.

Binnen realistische kaders voor de UPD is een maatregel van overheidssubsidiëring onnodig en onwenselijk.

Met het voorliggende voorstel voor wijziging van het Postbesluit 2009 wordt voor versoepeling gekozen, waarbij wordt ingezet op een gecontroleerde aanpassing van de wettelijke eisen. In veel gevallen zijn namelijk passende digitale alternatieven beschikbaar. Tegelijkertijd blijven, waar digitale alternatieven onvoldoende oplossing bieden, strengere normen gelden (zoals voor rouw- en medische post), of kunnen gebruikers bij diverse marktpartijen kiezen voor snellere bezorging tegen een hoger tarief.

In de beantwoording van de volgende vragen wordt nader ingegaan op de specifieke invulling van de voorgenomen maatregelen en de noodzaak daarvan.



Bron: ACM Post- en Pakketmonitor

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorhang wijziging Postbesluit 2009.

2. *De leden van de VVD-fractie lezen in de stukken dat bij een aanbieding van D+2 naar D+3 de betrouwbaarheid wordt verhoogd naar 92%. Deze leden vragen waarom niet voor een hogere betrouwbaarheid wordt gekozen, aangezien nu bij D+1 er een betrouwbaarheid van 95% wordt verwacht.*

Het doel van de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009 is om te komen tot realistische normen voor de UPD, die passen bij een markt met drastisch gedaalde postvolumes. Deze wijziging is gebaseerd op het recente onderzoek van de ACM naar de postmarkt, waarin verschillende maatregelen en scenario's zijn doorgerekend. Uit deze scenario's volgt dat de rendabiliteit van het UPD-netwerk bij invoering van een D+3-bezorgtermijn kan worden geborgd bij een bezorgzekerheid tussen 90% en 95%². Omdat op dit moment niet met zekerheid kan worden vastgesteld waar binnen deze bandbreedte de optimale balans ligt, is in het ontwerpbesluit voorzien in een evaluatie van deze norm. Overigens blijkt uit de meest recente beschikbare gegevens van de ACM dat de feitelijke bezorgzekerheid momenteel circa 86% bedraagt. Vanuit dat perspectief betekent een norm van 92% een substantiële verbetering van de bezorgzekerheid in de praktijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009. Zij zijn verrast door de voorgestelde wijzigingen en hebben hierover de volgende vragen aan de minister.

Versnelde invoering van D+3

De leden van de PVV-fractie lezen in de nota van toelichting bij het Postbesluit dat wordt verwezen naar de brief aan de Kamer van 30 juni jl.³ In deze brief stelt de minister dat dalende inkomsten en stijgende kosten de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de universele postdienst onder druk zetten. Daarbij wordt in de brief aangegeven dat per 1 juli 2026 de overkomstduur kan worden verruimd naar D+2, dat de verdere overgang naar D+3 geleidelijk moet plaatsvinden en tenslotte dat D+3 per 1 januari 2029 kan worden ingevoerd, en mogelijk per 1 januari 2028. Dit kan alleen als wordt voldaan aan voorwaarden, zoals bezorgzekerheid van minimaal 90% bij D+2 per 1 januari 2027 en het daadwerkelijk voortzetten van de gemiddelde volumedaling.

² Zie (bijlage bij) Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

³ Zie (bijlage bij) Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

3. *De leden van de PVV-fractie zijn dan ook verbaasd dat in de voorliggende wijziging van het Postbesluit wordt vastgelegd dat al vanaf 2027 wordt overgegaan op D+3-bezorging. Hoe verhoudt deze versnelde invoering zich tot de uitgangspunten en voorwaarden uit de genoemde brief van 30 juni jl.? Waarom gelden de daarin genoemde voorwaarden, zoals de minimale bezorgzekerheid van 90% en de voortzetting van de volumedaling, niet langer als randvoorwaarden? Waarom kiest de minister ervoor om de overgang naar D+3 zonder voorwaarden te versnellen?*

De postmarkt is gebaat bij tijdige duidelijkheid over de ingangsdata van D+2 en D+3. Om die duidelijkheid te bieden is ervoor gekozen om de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009, die op zijn vroegst per 1 juli 2026 in werking kan treden, nu vast te leggen. In mijn brief van 30 juni jl. had ik een ingroeimodel voorgesteld waarbij de overgang naar D+3 werd gekoppeld aan de ontwikkeling van de postvolumes en aan het behalen van bepaalde prestaties. Sinds 30 juni jl. hebben zich echter enkele ontwikkelingen voorgedaan. Zo is het debat over de wijziging van de Postwet 2009 tot nader order uitgesteld en vragen gebruikers en de markt om duidelijkheid over de toekomstige normen. Daarnaast heeft PostNL bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van haar subsidieverzoek. Gegeven deze ontwikkelingen heeft het kabinet ervoor gekozen om zo snel mogelijk de benodigde duidelijkheid te bieden over de ingang van D+3 en het ingroeimodel te laten vervallen. Hiermee sluit Nederland aan bij de ontwikkeling die breed in Europa plaatsvindt. Nederland is momenteel de enige lidstaat van enige omvang is die deze normen nog hanteert, terwijl in andere landen, zoals België en Duitsland, brieven al drie werkdagen onderweg zijn.

Gevolgen voor postbedrijven en werkgelegenheid

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat de overgang naar D+3-bezorging ertoe kan leiden dat postbedrijven die afhankelijk zijn van het netwerk van PostNL hun bestaande contractuele verplichtingen niet meer kunnen nakomen. Ook zouden zij hierdoor geen nieuwe contracten meer kunnen afsluiten.

4. *Is de minister bekend met deze gevolgen? Weet hij welke impact dit heeft op de werkgelegenheid bij deze bedrijven, met name voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? Kan de minister aangeven of hij het risico onderkent dat hierdoor circa 4.500 banen van een kwetsbare groep verloren kunnen gaan? Zo ja, welke maatregelen neemt hij om dit te voorkomen? Hoe verhoudt zich dit tot de aangenomen motie-Van Meetelen,⁴ waarin de regering wordt verzocht om bij wijzigingen in regelgeving die de postmarkt beïnvloeden expliciet de effecten op de werkgelegenheid mee te wegen en deze vooraf met de Kamer te delen?*

De effecten op de werkgelegenheid zijn betrokken bij de beleidsafwegingen rond de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009 en zijn meegenomen in de toelichting bij het ontwerpbesluit. Dit is in lijn met de motie-Van Meetelen. Gelet op de structurele volumedaling in de postmarkt is het aannemelijk dat de werkgelegenheid in deze sector op termijn afneemt. Het is begrijpelijk dat deze ontwikkeling zorgen oproept bij postbezorgers en vakbonden.

De afname van postvolumes is een van de redenen dat de regering met het voorstel is gekomen om over te stappen op bezorging binnen twee dagen (D+2) en op termijn binnen drie dagen (D+3). Dit heeft gevolgen voor de werkgelegenheid bij postbedrijven. Bij D+2 zullen minder postbezorgers nodig zijn en bij D+3 zal het benodigde aantal postbezorgers verder afnemen.

De precieze impact van de invoering van D+3 op de werkgelegenheid bij regionale postbedrijven is verder niet eenduidig vast te stellen. De postmarkt is geen statische markt en de uiteindelijke effecten zijn in belangrijke mate afhankelijk van marktontwikkelingen en de keuzes en aanpassingen van bedrijven zelf. Regionale postbedrijven bezorgen naar eigen zeggen circa 80% van hun post zelf en zijn slechts voor een beperkt deel afhankelijk van het landelijke netwerk. Bovendien hoeft deze post niet altijd snelle bezorging en hebben deze partijen aangegeven in samenwerking met andere partners een landelijke dekking van circa 97% te kunnen realiseren. Dat betekent dat zij in beginsel de mogelijkheid hebben om zelf een concurrerend aanbod te blijven doen, bijvoorbeeld een D+3-dienst of een snellere dienst tegen een andere prijs, en via die route hun positie op de zakelijke markt te behouden. Het door sommige partijen genoemde risico dat circa 4.500 banen verloren zouden kunnen gaan, onderken ik als een zorgpunt. Tegelijkertijd stel ik vast dat eventuele banenverliezen niet uitsluitend en niet rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de invoering van D+3, maar voornamelijk komen door bredere structurele ontwikkelingen in de postmarkt, zoals de aanhoudende volumedaling en verdere digitalisering. Omdat de

⁴ Kamerstuk 29 502, nr. 204

uiteindelijke werkgelegenheidseffecten afhankelijk zijn van marktontwikkelingen en keuzes van bedrijven, zijn deze effecten omgeven met grote onzekerheid.

Daarnaast is ook informatie opgevraagd bij PostNL over de effecten van D+2 en D+3 op de werkgelegenheid. PostNL geeft aan dat de afbouw van werkgelegenheid op een sociaal verantwoorde manier kan verlopen via natuurlijk verloop van medewerkers en met speciale aandacht voor medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is mogelijk vanwege de stapsgewijze aanpassing naar D+2 en D+3. Daarnaast is er op dit moment een tekort aan postbezorgers als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt. PostNL verwacht dat er bij D+2 nog steeds meer bezorgers nodig zullen zijn dan er nu beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. De overgang naar D+2, gevolgd door D+3, doet ook niets af aan de mogelijkheid om de samenwerking met alle regionale postbedrijven, waar ook een deel van de bezorgers met een afstand tot de arbeidsmarkt werkzaam zijn, voort te zetten. Al met al betekent dit dat het afnemende baanaanbod opgevangen kan worden door natuurlijk verloop en het feit dat er op dit moment een groot tekort is aan bezorgers.

De afname van postvolumes en de overstap naar D+2 en D+3 hebben wel gevolgen voor de werkpakketten van postbezorgers. Volgens PostNL zal door de concentratie van werkzaamheden op D+2 en D+3, doordat postbodes met vollere tassen in minder wijken actief zijn, het baanaanbod voor postbezorgers aanzienlijk stabiel en beter voorspelbaar worden. Ook zou de werkdruk kunnen verminderen doordat werk beter te plannen is. Op individueel niveau is echter niet uit te sluiten dat de aanpassingen geen volledige match op werkpakketten zal opleveren voor elke postbezorger. PostNL geeft aan met alle 15.000 werknemers die werkzaam zijn in de postbezorging in gesprek te gaan om op individueel niveau te kijken wat de impact van de aanpassingen zal zijn. Op dit moment worden derhalve geen aanvullende maatregelen overwogen om banenverlies te voorkomen. Het is aan werkgevers en vakbonden om onderling afspraken te maken over werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Voor de postmarkt wordt, net als voor andere sectoren, zoveel mogelijk aangesloten bij het generieke arbeidsmarktbeleid. Het hanteren van normen en eisen die uitvoerbaar zijn binnen de operationele mogelijkheden van de markt, wat met deze wijziging wordt beoogd, kan bijdragen aan het zoveel mogelijk behouden van werkgelegenheid, rekening houdend met de realiteit van een krimpende postmarkt.

Bezorgzekerheid en rol van de ACM

De leden van de PVV-fractie merken op dat de minister in reactie op de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) van de ACM stelt dat gebruik is gemaakt van recent ACM-onderzoek. Volgens de minister zou hieruit blijken dat

maatregelen zoals de invoering van een D+3-bezorgnorm, in combinatie met een bezorgzekerheid van circa 92%, noodzakelijk zijn voor een financieel houdbare uitvoering van de UPD.

5. *Naar welk concreet onderzoek van de ACM verwijst de minister? Hoe verhoudt zich dit tot de eigen bevindingen van de ACM, waarin wordt gesteld dat betrouwbaarheid voor gebruikers het belangrijkste criterium is?*

In mijn reactie op de Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) van de ACM verwijs ik naar het onderzoek van de ACM naar de toekomst van de postmarkt, getiteld: 'De postmarkt in transitie'.⁵ Dit onderzoek is op 30 juni 2025 met uw Kamer gedeeld. In dit onderzoek staan de eigen bevindingen van de ACM. Zoals in de beantwoording van vraag 2 vermeld, is het doel om tot realistische normen voor de UPD te komen die tot een betere bezorgbetrouwbaarheid in de praktijk leiden. Uit de cijfers van de ACM blijkt dat de bezorgbetrouwbaarheid momenteel namelijk 86% bedraagt.⁶ Met een realistische norm, in combinatie met toezicht door de ACM, wordt PostNL ertoe aangezet om de bezorgkwaliteit te verbeteren.

6. *Deze leden vragen ook hoe dit standpunt zich verhoudt tot de brief van 30 juni jl., waarin het behoud van een bezorgbetrouwbaarheid van 95% als uitgangspunt wordt genomen. Waarom wordt nu van dit uitgangspunt afgeweken?*

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 2 en 3.

7. *De ACM geeft in haar UHT bovendien aan dat in andere Europese landen bij D+3-bezorging zelden een betrouwbaarheid van minder dan 95% wordt gehanteerd. Welke conclusies trekt de minister hieruit voor de Nederlandse situatie? Op welke wijze weegt hij hierbij het belang van betrouwbaarheid voor gebruikers mee?*

Zoals in de beantwoording van de voorgaande vragen is vermeld, zet het kabinet zich in voor realistische normen voor de UPD, die passen bij een markt met drastisch gedaalde postvolumes. Vanuit dat perspectief is niet zozeer de norm voor bezorgzekerheid die in het buitenland formeel gehanteerd wordt doorslaggevend, maar met name de daadwerkelijk behaalde kwaliteit. Deze varieert in de praktijk sterk tussen lidstaten. Daarnaast verschillen landen onderling in maatschappelijke, geografische en sociaaleconomische kenmerken. Daarom baseert het kabinet zich primair op het onderzoek van de ACM dat is toegespitst op de Nederlandse situatie.

⁵ Zie (bijlage bij) Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

⁶ ACM Post en Pakketmonitor 2024

Uiteraard weegt het kabinet het belang van gebruikers, en in het bijzonder de betrouwbaarheid van de bezorging, zwaar mee. De bezorgkwaliteit van de UPD dient te verbeteren. Tegelijkertijd zijn gebruikers er ook bij gebaat dat de normen realistisch en uitvoerbaar zijn, omdat alleen dan een duurzame uitvoering van de UPD kan worden gewaarborgd.

Evaluatie

De minister stelt dat de nieuwe norm voor bezorgzekerheid bij de evaluatie zal worden gezien en dat, indien een hoger kwaliteitsniveau uitvoerbaar en verantwoord blijkt, een aanpassing zal worden overwogen.

8. *Waarom kiest de minister voor een evaluatie, achteraf, terwijl de ACM nu al aangeeft dat betrouwbaarheid voor gebruikers het zwaarst weegt?*

De betrouwbaarheid van de postvoorziening is inderdaad een belangrijk aspect voor gebruikers, zo blijkt ook uit het gebruikersonderzoek van de ACM⁷. Tegelijkertijd is het belangrijk om tot realistische normen voor de UPD te komen, die passen bij een markt met drastisch gedaalde postvolumes. Bij de voorbereiding van de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009 is gebruikgemaakt van het onderzoek van de ACM naar de postmarkt, waarin verschillende maatregelen en scenario's zijn doorgerekend. Deze scenario's zijn gebaseerd op prognoses en daarmee afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen in de markt, waardoor deze met een bepaalde onzekerheidsmarge zijn omgeven. Uit de doorgerekende scenario's van de ACM volgt dat de rendabiliteit van het UPD-netwerk bij invoering van D+3 kan worden geborgd bij een bezorgzekerheid tussen 90% en 95%. Omdat op dit moment niet met zekerheid kan worden vastgesteld waar binnen deze bandbreedte de optimale balans ligt, is voorzien in een evaluatie van deze norm. In haar UHT wijst de ACM erop dat het enige tijd duurt voordat de gewijzigde kwaliteitseisen hun doorwerking vinden en het effect daarvan zichtbaar wordt. Vroegtijdig evalueren is volgens de ACM daarom niet doeltreffend en doelmatig.⁸ Naar aanleiding van dit advies over de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009, is voorgesteld om de evaluatie uiterlijk 1 juli 2029 te laten plaatsvinden.

Prijsonwikkeling en marktwerking

⁷ Zie (bijlage bij) Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

⁸ UHT Postbesluit en concept-Postregeling. Zaaknummer: ACM/25/198457

9. *De leden van de PVV-fractie merken voorts op dat de minister stelt dat de UPD-verlener door deze aanpassing minder vergaande prijsverhogingen hoeft door te voeren dan wanneer de strengere UPD-normen zouden blijven gelden. Hoe waarborgt de minister dat dit daadwerkelijk het geval zal zijn? Hoe wordt voorkomen dat gebruikers alsnog worden geconfronteerd met substantiële prijsstijgingen?*

In een markt met structureel dalende volumes en stijgende (arbeids-)kosten zijn prijsstijgingen niet te vermijden, tenzij de kaders worden verruimd of subsidie wordt verstrekt. Dat laatste acht ik onwenselijk en onnodig. Door de UPD-normen realistischer vorm te geven en beter in lijn te brengen met de feitelijke marktomstandigheden en de behoeften van gebruikers, ontstaat ruimte voor kostenbesparingen bij de UPD-verlener. Daarmee wordt de noodzaak tot sterke prijsverhogingen beperkt en wordt de betaalbaarheid van het landelijke postnetwerk beter geborgd. De borging dat prijsstijgingen niet verder oplopen dan gerechtvaardigd, vindt plaats binnen het bestaande reguleringskader. De ACM stelt jaarlijks de tariefruimte vast waarbinnen de UPD-verlener haar UPD-tarieven mag aanpassen. De tarieven voor de UPD-post kunnen daardoor niet onredelijk worden verhoogd.

Daarnaast geldt er een rendementsplafond op de UPD dat voorkomt dat prijsstijgingen leiden tot overwinsten. Sinds de invoering daarvan in 2009 zijn de gerealiseerde rendementen steeds ruim onder dit plafond gebleven.

10. *Daarnaast vragen deze leden of de minister onderkent dat het op korte termijn verlengen van de overkomstduur de beoogde transitie naar een brede bezorgmarkt juist kan belemmeren. Andere marktpartijen krijgen mogelijk onvoldoende tijd om zich hierop aan te passen.*

Nee, ik zie juist positieve effecten van het verlengen van de overkomstduur. Een duidelijk meerjarig tijdspad geeft marktpartijen juist ruimte om zich daarop voor te bereiden en te bezien of zo ja wanneer zij willen toetreden tot de postmarkt. De verwachting is dat toetreding reëler wordt naarmate de eisen verder versoepelen. De versoepeling biedt ruimte voor toetreding, maar verplicht marktpartijen niet om hier direct gebruik van te maken; toetreding kan ook plaatsvinden wanneer zij daar strategisch en operationeel klaar voor zijn.

Het huidige model, waarin regionale postbedrijven structureel afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van de UPD-verlener tegen lager tarief, heeft in de afgelopen jaren niet geleid tot de opbouw van zelfstandige en levensvatbare alternatieven. Integendeel: dit model heeft bestaande afhankelijkheden bestendigd en heeft toetreding van nieuwe spelers met eigen infrastructuur

nauwelijks gestimuleerd. Het ligt meer voor de hand dat een brede bezorgmarkt ontstaat via toetreding van logistieke partijen met alternatieve bezorgnetwerken (met name pakketbezorgers), die hun bestaande infrastructuur, volumes en logistieke expertise kunnen inzetten voor postdiensten. Waar passend kunnen zij daarbij samenwerken met andere postbedrijven om gezamenlijk actief te worden in deze markt.

Het voorliggende postbesluit, dat voorziet in een verlenging van de overkomstduur, richt zich primair op de UPD. De UPD-post vertegenwoordigt slechts een beperkt deel van de totale postvolumes op de Nederlandse postmarkt. De inrichting van het zakelijke aanbod van PostNL wordt niet uitsluitend bepaald door de UPD-voorwaarden, maar ook door bredere marktomstandigheden en de vraag van zakelijke afnemers. Indien er in de markt voldoende behoefte bestaat aan producten met kortere overkomstduur, zoals D+1-, D+2- of D+3-diensten, ligt het voor de hand dat dergelijke producten ook binnen het zakelijke segment worden aangeboden. In de praktijk blijkt dan ook dat de huidige UPD-verlener een breed en gedifferentieerd zakelijk productaanbod hanteert.

De verlenging van de overkomstduur binnen de UPD kan invloed hebben op de wijze waarop PostNL haar bedrijfsvoering en productstructuur vormgeeft, maar is niet doorslaggevend. Op termijn kan deze aanpassing ertoe leiden dat D+3 zich ontwikkelt tot een nieuwe basiskwaliteit voor het postnetwerk als geheel, zowel voor UPD-post als voor zakelijke post. Daarmee ontstaat een nieuw referentiekader in de markt: een landelijk dekkende D+3-dienst waarbinnen ruimte ontstaat voor andere marktpartijen om zich te onderscheiden met alternatieve proposities, zoals snellere bezorging (D+1 of D+2), gespecialiseerde diensten of andere vormen van postdistributie.

Cruciaal daarbij is dat deze partijen niet afhankelijk hoeven te zijn van het landelijke UPD-netwerk, maar juist worden gestimuleerd om met eigen infrastructuur of in samenwerking met andere bezorgers concurrerende producten op te bouwen. Harmonisatie naar D+3 voor alle post levert efficiency en kostenbesparingen op voor het hele postnetwerk en creëert tegelijk ruimte voor marktpartijen om zich te onderscheiden op snelheid, prijs en kwaliteit.

Ook de ACM onderkent dat realistische kaders voor de UPD bijdragen aan de transitie naar een brede bezorgmarkt en dat regulering en toezicht daarbij noodzakelijk blijven gezien de dominante positie van de huidige UPD-verlener. Dit onderstreept dat het beter laten aansluiten van de UPD-verplichtingen op de feitelijke marktomstandigheden geen belemmering vormt voor toetreding, maar juist een randvoorwaarde is voor het ontstaan van een bredere en concurrerende bezorgmarkt.

Tot slot is het voornemen om een rendementsplafond in te stellen voor het gehele postnetwerk, om daarmee te voorkomen dat de machtspositie van de UPD-verlener wordt misbruikt richting zakelijke klanten en potentiële toetreders. Dit plafond helpt overwinsten te beperken en, in combinatie met de bestaande kostentoerekeningssystematiek voor UPD- en niet-UPD-activiteiten, borgt het dat de tarieven voor zakelijke gebruikers en regionale postbedrijven niet excessief zijn.

11. *Deelt de minister de zorg dat hierdoor de facto een situatie ontstaat waarin PostNL dominant blijft en de regie in handen houdt, waardoor de ontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt wordt belemmerd? Zo nee, waarom niet?*

Nee, die zorg wordt niet gedeeld. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 10, kan de aanpassing van de UPD-normen, in samenhang met de behoeften in de markt, juist ruimte creëren voor andere marktpartijen om toe te treden tot (delen van) de postmarkt. Daarmee de voorwaarden gecreëerd voor een geleidelijke verbreding van de bezorgmarkt. Regulering en toezicht door de ACM blijven daarbij noodzakelijk en geborgd om misbruik van marktmacht te voorkomen en een evenwichtig speelveld te behouden.

Herstelnorm

12. *Tot slot constateren de leden van de PVV-fractie dat de ACM voorstelt om naast de primaire bezorgnorm ook een herstellnorm in te voeren, om extra zekerheid te bieden over tijdige bezorging. De minister kiest er vooralsnog voor om dit niet over te nemen. Hoe wordt binnen het huidige normstelsel dan voldoende zekerheid geboden aan gebruikers in gevallen waarin de primaire norm niet wordt gehaald?*

Ik streef naar wettelijke normen die eenvoudig, duidelijk en handhaafbaar zijn. Daarom wordt gekozen voor één realistische primaire bezorgnorm, waarop effectief toezicht en handhaving mogelijk zijn. Het invoeren van een aanvullende herstellnorm zou het toezicht complexer maken en gelet op de realiteit van een krimpende markt met afnemend publiek belang ben ik daar terughoudend in. Binnen het huidige normstelsel wordt voldoende zekerheid voor gebruikers geboden doordat de primaire bezorgnorm afdwingbaar is en overschrijdingen kunnen leiden tot toezichtmaatregelen door de ACM. In de voorgestelde evaluatie van de kwaliteitseisen van de UPD zal worden gezien of geldende normen in de praktijk voldoende zekerheid bieden aan gebruikers. Daarbij kan ook worden gezien of de invoering van een herstellnorm alsnog wenselijk en proportioneel is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

- 13. De leden van de JA21-fractie vragen de minister welke reacties hij heeft ontvangen van PostNL op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 en wat de kern was van deze reactie. Deze leden vragen ook of de minister tevens reacties heeft ontvangen van andere postvervoerders, zoals DHL, DPD en Business Post. Zo ja, wat was de kern van hun bezwaren of aandachtspunten bij de overgang naar D+2 en met name D+3?*

Voor een uiteenzetting van de binnengekomen reacties op de internetconsultatie verwijs ik graag naar de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 en het gepubliceerde consultatieverslag⁹. Kortweg pleit PostNL onder andere voor het schrappen van de zaterdag als bezorgdag en vraagt zij om verduidelijking van de verplichting in de Europese Postrichtlijn om vijf dagen in de week UPD-post te bezorgen.

Andere postvervoerders gaan met name in op onderwerpen die buiten de reikwijdte van dit ontwerpbesluit vallen, namelijk toegangsregulering. Zo benadrukken Business Post en Intrapost het belang van toegang tot het netwerk van de UPD-verlener onder concurrentiegericht en -bevorderende voorwaarden. Zij vragen om dit belang nadrukkelijk te betrekken bij de verdere uitwerking van het beleid. Van DHL en DPD zijn geen reacties op het ontwerpbesluit ontvangen.

- 14. De leden van de JA21 fractie vragen de minister voorts of hij kan toelichten in hoeverre de invoering van D+2 en D+3 gevolgen heeft voor de concurrentieverhoudingen op de postmarkt. Zij vragen ook wat de effecten van D+3 zijn voor de mogelijkheden van concurrerende postbedrijven om een rendabel alternatief te bieden voor postvervoer. Deze leden vragen daarnaast hoe de door andere postbedrijven geuite zorgen over markttoegang, concurrentie en netwerkvoordelen van PostNL zijn meegewogen bij de totstandkoming van het besluit, en waar dit concreet in de besluitvorming tot uitdrukking komt.*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 10, kan de aanpassing van de UPD-normen, in samenhang met de behoeften in de markt, juist ruimte creëren voor andere marktpartijen om toe te treden tot (delen van) de postmarkt. Daarmee worden de noodzakelijke ruimte en voorwaarden gecreëerd voor een geleidelijke verbreding van de bezorgmarkt. Regulering en toezicht door de ACM blijven daarbij noodzakelijk om misbruik van marktmacht te voorkomen en een evenwichtig speelveld te behouden.

⁹ Nota van Toelichting bij Ontwerpbesluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 (Kamerstuk 35423-15), Consultatieverslag: een toekomstbestendig wettelijk kader voor de universele postdienst (internetconsultatie.nl)

De geuite zorgen rondom markttoegang tot het landelijk postnetwerk wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van toegangsregulering. Op dit moment wordt in overleg met de ACM gezien op welke wijze deze aanvullende bescherming het beste kan worden geborgd. De ACM is met marktpartijen in gesprek naar aanleiding van de recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in de zaak tussen PostNL en ACM over het weigeren van de vergunning voor de overname van Sandd.¹⁰ De uitkomsten van dit traject kunnen van betekenis zijn voor de verdere vormgeving van het toegangsregime. Ik verwacht uw Kamer hier in maart over te informeren.

15. *De leden van de JA21 fractie vragen tenslotte hoe de minister voorkomt dat de versoepeling van kwaliteitsnormen voor de UPD in de praktijk leidt tot een verdere versterking van de dominante marktpositie van PostNL, in plaats van tot de beoogde versterking van concurrentie en markttoetreding.*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 10, kan de aanpassing van de UPD-normen, in samenhang met de behoeften in de markt, juist ruimte creëren voor andere marktpartijen om toe te treden tot (delen van) de postmarkt. Daarmee worden de voorwaarden gecreëerd voor een geleidelijke verbreding van de bezorgmarkt. Regulering en toezicht door de ACM blijven daarbij noodzakelijk om misbruik van marktmacht te voorkomen en een evenwichtig speelveld te behouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de bijgevoegde stukken aangaande de voorhang wijziging Postbesluit 2009. Deze leden hebben nog enkele vragen.

16. *Klopt het dat PostNL als beleid hanteert dat de voorwaarden die voor de UPD gelden, één op één doorvertaald worden naar de zakelijke postmarkt en de dienstverlening van PostNL op die markt aan partijen die van toegang tot het netwerk van PostNL afhankelijk zijn?*

Nee, dat klopt niet. Het is aan PostNL om de voorwaarden van haar zakelijke aanbod vast te stellen. Daarbij worden de voorwaarden die gelden voor de UPD niet één op één doorvertaald naar de zakelijke postmarkt. Zo heeft PostNL per 1 januari 2025 de bezorgduur voor zakelijke post verlengd naar D+2, terwijl voor de UPD nog een overkomstduur van D+1 geldt.¹¹ Dit illustreert dat PostNL binnen het zakelijke segment eigen en andere afwegingen maakt.

¹⁰

¹¹ Zie servicekader PostNL, consument & zakelijk (Postnl.nl/versturen/)

Het voorliggende postbesluit, dat voorziet in een verlenging van de overkomstduur, richt zich uitsluitend op de UPD. Deze UPD-post vertegenwoordigt een beperkt deel van de totale postvolumes op de Nederlandse postmarkt. De vormgeving van het zakelijke aanbod wordt daarnaast bepaald door marktomstandigheden en de vraag van zakelijke afnemers. Indien er behoefte is aan snellere producten, zoals D+1- of D+2-diensten, ligt het voor de hand dat PostNL deze ook blijft aanbieden binnen het zakelijke segment. In de praktijk hanteert PostNL dan ook een breed en gedifferentieerd zakelijk productaanbod.

De aanpassing van de UPD-overkomstduur kan daarmee invloed hebben op de wijze waarop PostNL haar bedrijfsvoering organiseert, maar is niet bepalend voor het zakelijke aanbod. Op termijn kan dit ertoe leiden dat D+3 zich ontwikkelt tot een nieuwe basiskwaliteit voor het postnetwerk als geheel. Dit creëert een nieuw referentiekader in de markt en biedt ruimte voor andere marktpartijen om zich te onderscheiden met alternatieve diensten, zoals snellere bezorging of gespecialiseerde postproducten.

17. *Klopt het dus ook, dat indien PostNL straks (zoals het Postbesluit beoogt), een bezorgtermijn van 72 uur toegestaan krijgt voor de UPD, PostNL ook een termijn van 72 uur hanteert voor zijn concurrenten op de zakelijke markt?*

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 16 is het aan PostNL om de voorwaarden van haar zakelijke dienstverlening vast te stellen. Daarbij worden de voorwaarden die gelden voor de UPD niet één op één doorvertaald naar de zakelijke postmarkt.

18. *De leden van de BBB-fractie vragen of de minister gedetailleerd uiteen kan zetten wat hij vindt van dit gedrag van PostNL en welke gevolgen dit volgens hem heeft voor een gelijk speelveld tussen PostNL en andere zakelijke postaanbieders, bijvoorbeeld bij aanbestedingen. Kan de minister ook gedetailleerd uiteenzetten of hij vindt dat PostNL dit marktgedrag kan uitoefenen als gevolg van de economische machtspositie waarover PostNL beschikt?*

De aanbesteding van overheidspost valt onder de verantwoordelijkheid van Categoriemanagement Logistiek van het Ministerie van Financiën. Overheidspost is onderdeel van de zakelijke postmarkt waar professionele partijen onderling met elkaar afspraken maken. Deze aanbesteding is vertrouwelijk en maakt geen onderdeel uit van de gereguleerde UPD, waarvoor ik beleidsverantwoordelijk ben. Om die redenen past het mij niet een inhoudelijk oordeel geven over het optreden van een individuele marktpartij in het kader van een specifieke aanbesteding.

Voor zover het gaat om de vraag of PostNL dergelijk marktgedrag kan uitoefenen als gevolg van een economische machtspositie, merk ik op dat het toezicht op marktgedrag en eventueel misbruik van marktmacht is belegd bij de ACM, die daar als onafhankelijk toezichthouder op kan treden.

Wel is er op ambtelijk niveau contact met het Ministerie van Financiën, mede met het oog op kennisdeling. Daarbij worden ook bredere ontwikkelingen op de zakelijke en niet-zakelijke postmarkten besproken, zoals de trend van verdergaande digitalisering van overheidscommunicatie.

19. *Kan de minister voorts in detail uiteenzetten in hoeverre hij onderschrijft dat die machtspositie herleidbaar is naar de situatie zoals beschreven in de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) van 2 december 2025?¹² Tenslotte vragen de leden van de BBB-fractie of de minister in detail kan uiteenzetten of hij van mening is dat op basis van bovengenoemde uitspraak hij een juridische of morele verplichting heeft om de concurrentie in de postmarkt alsnog zoveel mogelijk te stimuleren. Welke concrete plannen hij heeft om daaraan gestalte te geven en welke tijdslijn verbindt hij daaraan?*

Op 2 december 2025 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) uitspraak gedaan in de zaak over het besluit van de ACM uit 2019 om de vergunning voor de concentratie tussen PostNL en Sandd te weigeren. De ACM had destijds geoordeeld dat deze overname zou leiden tot een feitelijk monopolie op de postmarkt, met aanzienlijke mededingingsproblemen tot gevolg.

Het CBb heeft geoordeeld dat de ACM in 2019, op basis van de toen beschikbare feiten en omstandigheden, terecht heeft vastgesteld dat PostNL ook zonder de overname van Sandd in staat was de universele postdienst in de daaropvolgende drie tot vijf jaar onder economisch aanvaardbare omstandigheden te blijven uitvoeren. Daarbij heeft het CBb bevestigd dat artikel 41, derde lid, van de Mededingingswet geen belemmering vormde voor het weigeren van de gevraagde vergunning. De kern van deze beoordeling was of PostNL in die periode naar verwachting voldoende winstgevend zou blijven om de UPD uitvoerbaar te houden. Het CBb concludeert dat de ACM op goede gronden tot haar oordeel heeft kunnen komen.

Met andere woorden: het CBb bevestigt dat de ACM in 2019 terecht heeft geconcludeerd dat PostNL, ook zonder de overname van Sandd, de UPD in de daaropvolgende drie tot vijf jaar nog onder economisch aanvaardbare omstandigheden kon blijven uitvoeren.

¹² CBb, 2 december 2025, Geen vergunning voor overname Sandd door PostNL

Waar dat realistisch en doelmatig is, wil ik ruimte blijven bieden voor concurrentie, zonder daarbij de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de UPD in gevaar te brengen. Mede naar aanleiding van de Kamermoties over toegang wordt beoogd om het toegangsregime tot het landelijk postnetwerk van PostNL te herijken, zodat postbedrijven onder redelijke voorwaarden gebruik kunnen maken van het landelijk netwerk. Daarnaast heeft de stap naar D+3 ook als neveneffect dat er meer ruimte wordt geboden aan alternatieve postproducten, onder meer via aanpassing van de overkomstduur en de bezorgbetrouwbaarheid.

Op dit moment is de ACM met marktpartijen in gesprek naar aanleiding van de recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in de zaak tussen PostNL en ACM over het weigeren van de vergunning voor de overname van Sandd.¹³ De uitkomsten van dit traject kunnen van betekenis zijn voor de verdere vormgeving van het toegangsregime. Ik verwacht uw Kamer hier in maart over te informeren.

20. *De leden van de BBB-fractie vragen of de minister bereid is om de ACM om een oordeel te vragen over dit marktgedrag van PostNL, hoe de ACM de gevolgen van dat gedrag inschat voor de verhoudingen op de brede postmarkt (dus inclusief de zakelijke postmarkt) en in hoeverre dit bijdraagt aan, of juist afbreuk doet aan het bevorderen van concurrentie en een gelijk speelveld in de zakelijke postmarkt? Is de minister tevens bereid om de opvattingen van de ACM hierover naar de Kamer te sturen?*

Op dit moment is de ACM met marktpartijen in gesprek naar aanleiding van de recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in de zaak tussen PostNL en de ACM over het weigeren van de vergunning voor de overname van Sandd.¹⁴ Ik verwacht uw Kamer hier in maart over te informeren.

21. *Is de minister bekend met problemen in het veld, bijvoorbeeld bij aanbestedingen van overheden, als gevolg van het marktgedrag van PostNL en/of het voornemen van de minister om de bezorgtermijn te verruimen naar 72 uur? Zo ja, kan de minister die problemen nader specificeren en zijn standpunt hierin toelichten? Welke gevolgen verbindt hij daaraan?*

Zoals in de beantwoording van vraag 18 is aangegeven, valt de aanbesteding van overheidspost onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Lopende aanbestedingen en eventuele complicaties die zich daarbij voordoen, zijn vertrouwelijk van aard. Het past mij daarom niet om in te gaan op specifieke situaties of op het optreden van individuele marktpartijen in dat kader.

¹³ CBb 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:629.

¹⁴ CBb 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:629.

22. *De leden van de BBB-fractie vragen of het klopt dat de verruiming naar 72-uursbezorging binnen de aanbesteding van de zakelijke postbezorging voor de Belastingdienst tot complicaties heeft geleid? Kan de minister toelichten wat hier de complicaties zijn, of hij daarover contact heeft gehad met de staatssecretaris van Financiën en welke conclusies hij hieraan verbindt?*

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 21.

23. *De leden van de BBB-fractie vragen voorts of de ACM op de hoogte is van bedoelde complicaties. Zo ja, is de minister bereid om af te wachten welke conclusies de ACM daaraan verbindt voordat hij voortgaat met invoering van het gewijzigde Postbesluit?*

Het Ministerie met Financiën staat in goed contact met de ACM over de ontwikkeling van de postmarkt. De betreffende aanbesteding ziet op overheidspost en niet de UPD. Zij staat daarmee als zodanig los van het voorstel tot wijziging van het Postbesluit 2009. Ik acht het verder uitstellen van de aanpassing van de kwaliteitseisen van de UPD onwenselijk. Postvolumes blijven dalen en de markt is gebaat bij duidelijkheid over de ingangsdata voor D+2 en D+3. Verder voldoet de bezorgzekerheid met 86% momenteel niet aan de wettelijke eisen en het duurt enige tijd voordat het gewijzigde Postbesluit in werking kan treden. Ook heeft de verlener van de UPD tijd nodig voor de operationele omschakeling van haar postnetwerk van D+1 naar D+2 en D+3.

24. *Is de minister voorafgaand aan de voorbereiding van het Postbesluit nagegaan welke gevolgen de invoering van 72-uursbezorging heeft voor andere spelers in de (zakelijke of bredere) postmarkt? Zo ja, welke feiten constateerde hij hieruit en waarom weerhouden die de minister?*

Ja. Tijdens de voorbereiding van de wijziging van het Postbesluit 2009 zijn gesprekken gevoerd met belanghebbenden over de gevolgen van de invoering van 72-uursbezorging (D+3). Daarnaast heeft op mijn verzoek de ACM-onderzoek gedaan naar de werking van de postmarkt.¹⁵ Op basis van de bouwstenen uit dat onderzoek heb ik een belangenafweging gemaakt die ten grondslag ligt aan de maatregelen zoals aangekondigd in mijn brief van 30 juni jl.¹⁶

In het ACM-onderzoek zijn verschillende scenario's verkend en zijn indicaties gegeven van de effecten van beleidskeuzes, waaronder de verruiming van de bezorgtijd. Daarnaast heeft de ACM uitgebreid gekeken naar de voorkeuren van

¹⁵ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

zowel consumenten als zakelijke gebruikers.¹⁷ Deze gebruikersbehoeften zijn meegewogen.

Uit de onderzoeken blijkt dat gebruikers aan snelle bezorging waarde hechten, maar ook dat een groot deel van de post niet meer binnen één dag bezorgd hoeft te worden. Tegelijkertijd concludeert de ACM in haar onderzoek dat een overgang naar D+3 ruimte creëert voor toetreding en innovatie door andere marktpartijen, onder meer in snellere D+1-diensten en in segmenten als brievenbuspakketjes. Ook kan D+3 de afhankelijkheid verminderen die regionale postvervoerders ervaren bij toegang tot het landelijke netwerk, omdat alternatieve bezorgmodellen aantrekkelijker worden. Daarmee kan de maatregel de concurrentie op delen van de markt juist versterken.

Ik erken dat een deel van de zakelijke gebruikers zich zorgen maakt dat het loslaten van D+1 als standaard voor de UPD ertoe kan leiden dat snelle postproducten voor de zakelijke markt minder beschikbaar worden. Met de overgang naar D+3 voor de UPD ontstaat voor de UPD-verlener meer ruimte om het netwerk af te stemmen op de feitelijke vraag in de markt. De voorgestelde verlenging van de overkomstduur naar D+2 per 1 juli 2026 betekent dat PostNL niet langer verplicht is om een 24-uursproduct binnen de UPD aan te bieden en de keuze heeft om dat daarbuiten wel te doen. Dat zou de zorg kunnen oproepen dat een dergelijk product zou kunnen verdwijnen.

Het ligt echter niet voor de hand dat dit in de praktijk ook gaat gebeuren. De markt laat nu al zien dat er blijvende vraag is naar snellere bezorging. Zo biedt DHL reeds 24-uurs post aan, en staat het de UPD-verlener vrij om ook buiten de UPD een prioriteitsproduct aan te bieden voor gebruikers daar behoefte aan hebben. Zakelijke gebruikers die behoefte hebben aan snellere bezorging kunnen daardoor naar verwachting gebruik blijven maken van dergelijke diensten. Alles afwegend is het duidelijk dat D+2 en op termijn D+3 noodzakelijk zijn om de UPD betaalbaar en uitvoerbaar te houden, en te komen tot een financieel houdbaar postnetwerk, terwijl tegelijkertijd ruimte kan ontstaan voor andere marktpartijen om hun dienstverlening te ontwikkelen. Mogelijke positieve effecten op toetreding en diversiteit in het aanbod en concurrentie zijn betrokken bij die afweging, naast de belangen van gebruikers die waarde hechten aan snelle bezorging. Gebruikers met behoefte aan snellere bezorging kunnen naar verwachting gebruik blijven maken van een prioriteitsproduct in de markt, terwijl voor minder tijdkritische post gebruik gemaakt kan worden van een robuuster en toekomstbestendig poststelsel.

¹⁷ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

25. *Deze leden vragen of de minister voorafgaand aan de voorbereiding van het Postbesluit overlegd heeft met de postbedrijven die van toegang tot het netwerk van PostNL afhankelijk zijn voor hun dienstverlening over de gevolgen van invoering van 72 uurs-bezorging voor die dienstverlening. Zo neen, waarom niet? Zo ja, hoe beoordeelt de minister de bezwaren van die bedrijven?*

Voorafgaand aan de voorbereiding van de wijziging van het Postbesluit 2009 is meerdere malen gesproken met postbedrijven die voor hun dienstverlening afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van PostNL. In deze gesprekken lag de focus primair op de vormgeving van het toegangsregime. Bezorgduur en bezorgzekerheid zijn gespreksonderwerpen geweest maar zijn minder expliciet aan de orde geweest. Natuurlijk is wel via de internetconsultatie en afzonderlijke bijdragen ruimte geboden voor inbreng en kennisgenomen van de zorgen en bezwaren van deze bedrijven over de gevolgen van D+3 voor hun bedrijfsvoering en hun klanten. Deze zijn betrokken bij de afwegingen die het kabinet heeft gemaakt over de voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009.

Enkele partijen hebben aandacht gevraagd voor de effecten op de werkgelegenheid bij regionale postbedrijven onvoldoende. Daarbij geldt dat de postmarkt geen statische markt is en dat werkgelegenheidseffecten zich niet eenduidig laten ramen. Deze hangen in belangrijke mate af van de mate waarin bedrijven hun bedrijfsmodellen aanpassen en nieuwe diensten ontwikkelen. Aangezien de UPD geen exclusief recht is, staat het bedrijven vrij om concurrerende diensten aan te bieden, bijvoorbeeld een D+3-dienst of een snellere D+2-dienst tegen een andere prijs.

Ten aanzien van de belangen van eindgebruikers en bedrijven die afhankelijk zijn van het netwerk van PostNL geldt vanzelfsprekend dat deze zijn meegewogen. Het doorvoeren, indien PostNL daarvoor kiest, van de versoepelde UPD-norm naar het zakelijke segment kan de ruimte vergroten voor nieuwe toetreders en alternatieve netwerken om met PostNL te concurreren op prijs, snelheid en kwaliteit.

Tijdens de internetconsultatie zijn ook zorgen geuit dat het beleid te veel gebaseerd is op eenzijdige cijfers van PostNL. Het ACM-onderzoek en de scenarioanalyses van EY zijn gebaseerd op cijfers die zijn aangeleverd door PostNL. Dit is ook niet te voorkomen omdat de scenario's raken aan de bedrijfsvoering van PostNL. Door EY en de ACM in te schakelen bij de beoordeling van deze cijfers, is getracht onafhankelijke en meerzijdige input te verkrijgen voor de gemaakte beleidsafwegingen.

Tijdens de internetconsultatie is ook geuit dat het beleid erop gericht zou zijn om concurrentie uit te schakelen. Deze suggestie herken ik niet. Concurrentie is van

belang voor een goed functionerende postmarkt. Het gewenste transitie-pad beoogt ruimte te laten voor nieuwe toetreders, samenwerking tussen regionale partijen te stimuleren en alternatieve bezorgnetwerken te laten ontstaan.

26. *Is de minister bereid om de verruiming naar 48-uursbezorging los te koppelen van de invoering van 72-uursbezorging door PostNL en die 72-uursbezorging op te schorten totdat er een toegangsregime ligt dat beklijft, zoals de Kamer eerder bij motie gevraagd heeft en zoals de ACM ook aanbevolen heeft? Zo neen, waarom niet en welke oplossingen heeft hij dan voor ogen voor de andere postbedrijven die van PostNL afhankelijk zijn?*

Nee. De verruiming van de overkomstduur en het reguleren van toegang tot het landelijke netwerk zijn twee verschillende instrumenten met onderscheidende doelen. De verruiming naar D+2 en op termijn D+3 is noodzakelijk om de UPD betaalbaar en uitvoerbaar te houden. Daarnaast kan deze verruiming ruimte bieden voor toetreding, productdifferentiatie en innovatie door andere marktpartijen. Deze belangen zijn betrokken in de afweging.

Het toegangsregime ziet op de voorwaarden waaronder toegang tot het landelijke netwerk kan worden verkregen en raakt aan de positie van verschillende marktpartijen. Daarbij onderken ik dat de UPD-verlener momenteel als enige beschikt over een landelijk netwerk en dat regionale postvervoerders in de huidige situatie in zekere mate afhankelijk zijn van toegang daartoe. Mede naar aanleiding van de moties van de leden Vermeer en Kisteman¹⁸ en van het lid Thijssen¹⁹ is geconstateerd dat verdere uitwerking en borging van het toegangsregime wenselijk is.

Deze doorontwikkeling van het toegangsregime vormt echter geen reden om de invoering van de verruiming van de overkomstduur op te schorten. Beide trajecten dienen verschillende doelen en kennen verschillende tijdspaden. Uitstel van D+3 zou de financiële druk op de UPD verder vergroten en in de toekomst het risico op een financieel onhoudbaar landelijk postnetwerk verhogen, zonder dat daarmee op korte termijn een structurele oplossing wordt geboden voor de afhankelijkheid van regionale postvervoerders. Daarnaast zijn ook regionale postvervoerders gebaat bij een financieel houdbaar en stabiel postnetwerk.

Bij realistische kaders heeft de UPD-verlener de ruimte om een financieel houdbaar landelijk postnetwerk te realiseren. Bij onrealistische kaders daarentegen is het niet redelijk om te verwachten dat de UPD-verlener een wettelijke taak op termijn tegen verlies zou blijven uitvoeren en neemt het risico

¹⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 29502 nr. 205.

¹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 29502, nr. 201.

toe dat dit netwerk gefinancierd dient te worden met publieke middelen. Het kunstmatig in stand houden van een netwerk via een subsidie zou de marktdynamiek ernstig verstoren en de afhankelijkheid van PostNL verder bestendigen, omdat middelen zouden worden ingezet om een netwerk overeind te houden tegen voorwaarden die niet langer marktconform zijn. Dat acht ik onwenselijk en geen doelmatige en duurzame inzet van publieke middelen.

Tot slot bezorgen regionale postbedrijven naar eigen zeggen circa 80% van hun post zelf en zijn zij slechts voor een beperkt deel afhankelijk van het landelijke netwerk. Als zij een hogere bezorgkwaliteit willen aanbieden, bijvoorbeeld omdat de zakelijke markt daar om vraagt en daar een rendabele businesscase voor bestaat, kunnen zij zelf producten ontwikkelen en aanbieden die sneller zijn dan de standaardbezorging. Het staat PostNL bovendien vrij om ook naast een D+3 UPD-product, prioriteitsproducten buiten de UPD aan te bieden. Daarmee blijft ruimte bestaan voor maatwerk, keuzevrijheid en concurrentie op kwaliteit, naast een robuust en toekomstbestendig basisnetwerk.

27. *Is de minister bereid om PostNL niet toe te staan om de verruimde voorwaarden voor de UPD één op één toe te passen op de zakelijke postmarkt, zodat de 48-uursbezorging op de zakelijke postmarkt kan blijven bestaan? Zo neen, is hij dan ten minste bereid om de ACM te verzoeken hierop maatregelen te nemen? Zo neen, waarom niet?*

Nee, daartoe ben ik niet bereid. Het is aan PostNL om de voorwaarden van haar zakelijke aanbod vast te stellen. Daarbij worden de voorwaarden die gelden voor de UPD niet één op één doorvertaald naar de zakelijke postmarkt. Zo heeft PostNL per 1 januari 2025 de bezorgduur voor zakelijke post verlengd naar D+2, terwijl voor de UPD nog een overkomstduur van D+1 geldt.²⁰ Dit illustreert dat PostNL binnen het zakelijke segment eigen en andere afwegingen maakt.

Het voorliggende postbesluit, dat voorziet in een verlenging van de overkomstduur, richt zich uitsluitend op de UPD. Deze UPD-post vertegenwoordigt een beperkt deel van de totale postvolumes op de Nederlandse postmarkt. De vormgeving van het zakelijke aanbod wordt daarnaast bepaald door marktomstandigheden en de vraag van zakelijke afnemers. Indien er behoefte is aan snellere producten, zoals D+1- of D+2-diensten, ligt het voor de hand dat PostNL deze ook blijft aanbieden binnen het zakelijke segment. De aanpassing van de UPD-overkomstduur kan daarmee invloed hebben op de wijze waarop PostNL haar bedrijfsvoering organiseert, maar is niet als enige bepalend voor het zakelijke aanbod. Op termijn kan dit ertoe leiden dat D+3 zich ontwikkelt tot een nieuwe basiskwaliteit voor het postnetwerk als geheel. Dit creëert een nieuw

²⁰ Zie servicekader PostNL, consument & zakelijk (Postnl.nl/versturen/)

referentiekader in de markt en biedt ruimte voor andere marktpartijen om zich te onderscheiden met alternatieve diensten, zoals snellere bezorging of gespecialiseerde postproducten.

In de praktijk hanteert PostNL dan ook een breed en gedifferentieerd zakelijk productaanbod. Zakelijke klanten maken hierover in de praktijk zelf afspraken met hun postvervoerder, afgestemd op hun specifieke behoeften. Het wettelijk opleggen van één norm, zoals een verplichte 48-uursbezorging, zou onvoldoende aansluiten bij die diversiteit en de ruimte voor productdifferentiatie en concurrentie juist beperken.

Ik zie ook geen aanleiding om de ACM te verzoeken hierop maatregelen te nemen. De ACM is een onafhankelijke toezichthouder en beoordeelt op eigen gezag of sprake is van misbruik van een machtspositie of andere mededingingsrechtelijke overtredingen. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan de ACM binnen haar wettelijke bevoegdheden momenteel al handhavend optreden. Het is niet aan mij om de ACM te instrueren over individuele marktuitskomsten of productvoorwaarden.

Tot slot merk ik op dat in de uitvoering sprake is van één integraal bezorgnetwerk van PostNL, waarin zowel UPD- als zakelijke poststromen worden verwerkt. Verbeteringen in de kwaliteit en betrouwbaarheid van de UPD werken daarmee ook door in de dienstverlening aan zakelijke afnemers. Realistische UPD-kaders dragen bovendien bij aan de transitie naar een bredere bezorgmarkt, waarin ruimte kan ontstaan voor alternatieve en snellere producten, zoals D+1-diensten, aangeboden door PostNL of andere marktpartijen.

Alles afwegend zie ik geen bezwaren tegen het doorvertalen van de verruimde UPD-voorwaarden door PostNL naar haar zakelijke aanbod. Ik zie dan ook geen aanleiding om de ACM te verzoeken hierop in te grijpen. De zakelijke postmarkt functioneert primair op basis van concurrentie en maatwerkafspraken tussen aanbieders en klanten, binnen de geldende wettelijke kaders en onder toezicht van de ACM.

28. *De leden van de BBB-fractie vragen vervolgens of de minister uiteen kan zetten welke besparing de invoering van 72-uursbezorging PostNL oplevert, nu de ACM als toezichthouder op deze markt tot op heden niet in staat bleek om die economische meerwaarde te berekenen. Als de minister niet in staat is om die besparing uit te rekenen, hoe kan er dan op vertrouwd worden dat invoering van een 72-uursbezorgtermijn doelmatig en noodzakelijk is?*

De exacte financiële effecten van afzonderlijke maatregelen, zoals het verruimen van de overkomstduur naar D+3, zijn niet met precisie te kwantificeren. Dit hangt samen met onzekerheden in volumeontwikkeling, kostenstructuur en gedragsreacties van gebruikers in een krimpende postmarkt.

De ACM heeft gedegen onderzoek verricht en meerdere scenario's doorgerekend waarin verschillende maatregelen in samenhang zijn gezien. Deze doorrekeningen zijn vervolgens door EY onafhankelijk getoetst. Hoewel de uitkomsten van deze analyses niet als absolute cijfers kunnen worden beschouwd, bieden zij wel een richtinggevend beeld van de effecten op de financiële houdbaarheid van de UPD.

Uit geen van de doorgerekende scenario's blijkt dat de UPD op termijn rendabel kan worden uitgevoerd zonder verruiming van de bezorgtermijn naar D+3. Op basis van deze analyses wordt de invoering van een 72-uursbezorgtermijn zowel doelmatig als noodzakelijk geacht om de continuïteit van de UPD te waarborgen.

29. *Is de minister bereid om de invoering van een 72-uursbezorging op te schorten totdat de ACM de werkelijke cijfers van PostNL heeft kunnen bestuderen, zoals de Kamer eerder heeft verzocht, en hij heeft kunnen vaststellen dat dit inderdaad noodzakelijk is om een doelmatige postbezorging overeind te houden? Zo neen, waarom niet?*

Ik acht een dergelijke opschorting onverstandig. In de beantwoording van vraag 28 heb ik dat nader toegelicht.

30. *Uit cijfers die PostNL eerder zelf publiceerde, blijkt dat een mogelijke invoering van 72-uursbezorging voor PostNL ongeveer evenveel zou opleveren als de subsidie zou opleveren waarom PostNL tevergeefs heeft verzocht bij het ministerie. Kan de minister uitsluiten dat beide zaken verband met elkaar houden? Zo neen, is het toestaan van 72-uursbezorging dan niet feitelijk een verkapte subsidie? Kan de minister zijn antwoord toelichten?*

Zoals de leden van de BBB-fractie terecht signaleren, kunnen het verstrekken van subsidie en het aanpassen van de kwaliteitseisen voor de UPD in zekere zin met elkaar samenhangen. Beiden zijn mogelijke maatregelen om de houdbaarheid van de UPD in een krimpende en gereguleerde markt te borgen, zoals in de beantwoording van vraag 1 is uiteengezet.

Aanpassingen, zoals het ruimte bieden aan bezorging binnen 3 bezorgdagen, zijn erop gericht om te voorkomen dat op termijn een situatie ontstaat waarin een overheidssubsidie aan de orde zou kunnen komen. Er is dus nu geenszins sprake van een verkapte subsidie.

De huidige situatie is dat de bestaande kaders voor de UPD in toenemende mate onder druk staan. Van een bedrijf als PostNL kan niet worden verwacht dat zij een wettelijke taak binnen deze kaders blijft uitvoeren voor de lange termijn. Niettemin heb ik het subsidieverzoek van PostNL afgewezen omdat subsidiëring haaks staat op de omstandigheid dat subsidie niet nodig noch gewenst is bij realistische kaders voor het uitvoeren van de UPD en de inzet om daarom de UPD-eisen aan te passen. Om te komen tot realistische kaders is daarom bij uw Kamer het ontwerpbesluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 voorgehangen. Hiermee worden de kwaliteitseisen van de UPD aangepast zodat een operationeel uitvoerbare en financiële rendabele UPD wordt gewaarborgd. Deze aanpassingen zijn bedoeld om de wettelijke eisen beter te laten aansluiten bij de marktsituatie, om concurrentie de ruimte te bieden, en te komen tot een financieel houdbaar netwerk.

31. *De leden van de BBB-fractie vragen of de minister ermee bekend is dat andere postpartijen stellen dat het toestaan van 72-uursbezorging de weg afsluit naar keuzes die nog gemaakt zouden kunnen worden in het kader van de vorming van de bredere bezorgmarkt. Hoe beoordeelt de minister die stellingen? Heeft hij daarover met die andere postpartijen gesproken en is hij van mening dat het beter zou zijn om de 72-uursbezorging op te schorten totdat de eerder door de Kamer gevraagde routekaart naar de bredere bezorgmarkt er ligt? Zo neen, waarom niet?*

Ik ben bekend met de stelling van andere postpartijen dat het toestaan van bezorging binnen 3 bezorgdagen keuzes voor de bredere bezorgmarkt zou blokkeren. Die stelling onderschrijf ik niet. De kern van de transitie naar een bredere bezorgmarkt is dat de UPD-verplichtingen beter aansluiten bij wat financieel en operationeel haalbaar is in de huidige markt. Hiermee wordt het mogelijk voor de UPD-verlener om het landelijk postnetwerk doelmatiger en betrouwbaarder te organiseren. Door eisen aan kwaliteit van de UPD te moderniseren, kan ruimte ontstaan voor marktpartijen om (delen van) postdiensten rendabel aan te bieden. Dat vergroot juist de kans op toetreding van nieuwe aanbieders, zoals logistieke en pakketbezorgers, in segmenten als brievenbuspakketjes, aangetekende post en D+1-diensten. Deze analyse wordt onderschreven door de ACM.

Over deze onderwerpen is met verschillende postpartijen gesproken. Hun zorgen zijn begrijpelijk, maar de conclusie dat D+3 de weg zou afsluiten naar een bredere bezorgmarkt onderschrijf ik niet. Integendeel, realistische UPD-kaders zijn een noodzakelijke voorwaarde voor die transitie. Zij maken toetreding aantrekkelijker

en verminderen de kans dat de UPD op termijn alleen nog met overheidssubsidie uitvoerbaar is.

Ik zie daarom geen aanleiding om de stap naar D+3 op te schorten in afwachting van een routekaart, die onderdeel uitmaakt van een toekomstbeeld van de postmarkt na 2035. Deze stap naar D+3 is noodzakelijk om te voorkomen dat op afzienbare termijn een situatie kan ontstaan waarin de continuïteit van de UPD niet kan worden geborgd. Bij realistische kaders heeft de UPD-verlener de ruimte om een financieel houdbaar landelijk postnetwerk te realiseren. Bij onrealistische kaders daarentegen is het niet redelijk om te verwachten dat de UPD-verlener een wettelijke taak op termijn tegen verlies zou blijven uitvoeren en neemt het risico toe dat dit netwerk gefinancierd dient te worden met publieke middelen. Het kunstmatig in stand houden van een netwerk via een subsidie zou de marktdynamiek ernstig verstoren en de afhankelijkheid van PostNL verder bestendigen, omdat middelen zouden worden ingezet om een netwerk overeind te houden tegen voorwaarden die niet langer marktconform zijn. Doorrekeningen in het ACM-onderzoek en de analyse van de ACM laten zien dat een verruiming naar D+3 onvermijdelijk is bij structureel dalende volumes en stijgende kosten.²¹ Het ACM-onderzoek bevat bovendien de bouwstenen om nu richtinggevende beleidskeuzes te maken.

Voor de volledigheid merk ik op dat ik eerder niet specifiek een routekaart naar de bredere bezorgmarkt heb aangekondigd, maar een toekomstbeeld van de postmarkt na 2035.²² Het ligt in de rede dit toekomstbeeld uit te werken in samenhang met het wettelijk kader na afronding van de parlementaire behandeling van het wetvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd nadat die behandeling is voltooid en de verdere uitwerking heeft plaatsgevonden.

Alles afwegend zie ik geen aanleiding om de invoering van D+3 uit te stellen. Uitstel zou de financiële druk op de UPD vergroten en de transitie naar een bredere bezorgmarkt bemoeilijken in plaats van bevorderen.

32. *Onlangs heeft de minister gelijktijdig drie besluiten genomen over subsidie, intrekking van de universele postdienst en het starten van een transparante procedure in de zin van de Postwet.²³ Is de minister van mening dat de inhoudelijke beoordeling van die drie besluiten onderling samenhangen? Zo ja, hoe? Zo neen, waarom niet?*

²¹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

²² Zie Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

²³ Kamerstuk 29 502, nr. 207.

Ja, de inhoudelijke motivering van deze drie besluiten hangt met elkaar samen. De besluiten zijn genomen vanuit dezelfde beleidsmatige afweging, namelijk de vraag hoe de continuïteit en uitvoerbaarheid van de universele postdienst (UPD) in een krimpende en gereguleerde postmarkt het best kan worden geborgd.

Het besluit om geen subsidie te verstrekken, het besluit tot afwijzing van het verzoek van PostNL om de aanwijzing van PostNL als UPD-verlener in te trekken en het besluit tot afwijzing van het verzoek van Bpost en Spotta om een selectieprocedure te starten voor een nieuwe aanwijzing van de UPD-verlener zijn elk afzonderlijk genomen binnen het daarvoor geldende wettelijke kader. Tegelijkertijd zijn zij inhoudelijk met elkaar verbonden, omdat zij alle drie steunen op de keuze om eerst het regelgevend kader voor de UPD aan te passen via wijziging van het Postbesluit. Met deze aanpassingen wordt beoogd om de wettelijke eisen aan de UPD beter te laten aansluiten bij de marktomstandigheden, waardoor de uitvoering van de UPD zonder subsidie mogelijk blijft en er geen aanleiding is om de bestaande aanwijzing van de UPD-verlener te beëindigen of een nieuwe selectieprocedure te starten.