

Vergaderjaar 2025–2026

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 199

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 september 2025

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 30 juni 2025 over het Autoriteit Consument & Markt onderzoek naar de postmarkt (Kamerstuk 29 502, nr. 198).

De vragen en opmerkingen zijn op 1 september 2025 aan de Minister van Economische Zaken voorgelegd. Bij brief van 23 september 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Krijger

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende brief van de Minister met daarbij onder meer het rapport «De postmarkt in transitie. Bouwstenen voor een visie op de postmarkt» van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Deze leden hebben hierover de volgende vragen.

1.

De leden van de PVV-fractie lezen in het rapport dat de ACM verschillende marktmodellen voor een toekomstige postmarkt schetst. Welke van deze modellen acht de Minister realistisch en uitvoerbaar binnen het kader van de voorgenomen herziening van de Postwet?

Het model «concurrentie op en om segmenten» wordt binnen de voorgenomen wijziging van de Postwet als het meest realistisch en uitvoerbaar beschouwd. Dit model sluit aan bij de ontwikkeling van een krimpende postmarkt, waarin minder regulering wenselijk is. Zoals de Autoriteit Consument & Markt (ACM) aangeeft, ontstaat binnen dit model ruimte voor toetreding voor nieuwe aanbieders doordat de bezorgsnelheid wordt verlaagd. Dit maakt toetreding haalbaarder. Bovendien brengt dit model de laagste administratieve lasten met zich mee en bevordert het een evenwichtige combinatie van marktwerving en uitvoerbaarheid.

2.

Tevens vragen deze leden of de Minister de huidige toezichtinstrumenten van de ACM als effectief beschouwt. Hoe vaak heeft de ACM sinds 2020 opgetreden tegen mogelijk misbruik binnen dit marktsegment? Vindt de Minister dat toezicht achteraf voldoende is om misbruik en prijsstijgingen in deze markt op tijd te voorkomen? Zo ja, waarom? Las de Minister in het rapport ook dat de ACM het behoud van toegangsregulering noodzakelijk acht? Is de Minister bereid om toe te zeggen dat hij zal regelen dat PostNL andere postaanbieders non-discriminatoir moet behandelen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe wil de Minister dat regelen?

ACM heeft verschillende opties om in te grijpen als PostNL niet voldoet aan de wettelijke eisen zoals het opleggen van bestuurlijke boetes, last onder dwangsom of een bindende gedragslijn. Bij het inzetten van sancties en de keuze daartussen neemt ACM in overweging in welke mate een sanctie effectief bijdraagt aan het verhelpen van de overtreding. In geval van overmacht is het opleggen van een boete bijvoorbeeld weinig zinvol. De wijziging van de wet brengt geen verandering in het handhavingsinstrumentarium van ACM, maar breidt het toezicht wel uit naar meer postsegmenten. Het toezicht op de toegangsregulering is daarvan het belangrijkste. Alhoewel het aantal klachten over de postbezorging de afgelopen jaren sterk is toegenomen was er in de periode na 2020 geen sprake van interventies door ACM op basis van misbruik van marktmacht.

Het onderliggende probleem ligt echter niet primair bij een tekort aan toezicht of handhaving, maar bij wettelijke normen die onvoldoende aansluiten op de huidige marktomstandigheden. Wanneer UPD-eisen structureel onuitvoerbaar blijken, kan niet worden verwacht dat de ACM dit uitsluitend via extra toezicht of sancties kan oplossen. Daarom is het noodzakelijk de kaders zelf te actualiseren.

Op dit moment maken regionale postvervoerders en PostNL onderling afspraken over toegang tot het landelijke netwerk. Deze contracten, waarbij regionale vervoerders minder betalen dan het reguliere zakelijke tarief, lopen echter binnenkort af. Er bestaat momenteel geen wettelijke verplichting voor PostNL om toegang te blijven verlenen, waardoor onzekerheid ontstaat over toekomstige afspraken.

Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt deze zekerheid wél geboden. Postvervoerders krijgen gegarandeerd toegang tot het PostNL-netwerk tegen het zakelijke tarief, in lijn met de aanbeveling van de ACM om toegangsregulering als optie voor een transitie naar de brede bezorgmarkt te benutten. Daarnaast geldt gedurende vijf jaar – ingaand in het kalenderjaar na inwerkingtreding – dat regionale vervoerders tegen een lager tarief gebruik kunnen maken van het netwerk van PostNL. De precieze voorwaarden, bijvoorbeeld voor tijdstip en wijze van aanlevering, worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Met de invoering van de toegangsverplichting wordt ervoor gezorgd dat PostNL andere aanbieders non-discriminatoir moet behandelen: na afloop van de vijfjarige periode mag het bedrijf zijn tarieven voor alle klanten verhogen, maar geen hogere tarieven vragen aan regionale vervoerders dan aan andere zakelijke klanten. Bovendien omvat toegangsregulering meer dan tarieven alleen, namelijk transparantie, toetsing en geschilbeslechting door de ACM.

Ik begrijp de zorgen die regionale postvervoerders uiten over hoe de tarieven straks worden opgebouwd en dat die niet te hoog mogen worden. In lagere regelgeving zal hierover duidelijkheid worden geboden en krijgen zij de garantie dat zij niet méér hoeven te betalen dan een redelijk zakelijk tarief.

Daarbij wil ik benadrukken dat ik begrip heb voor de zorgen die in de markt leven. Tegelijkertijd zie ik dat er partijen zijn die ook in de toekomst meerwaarde kunnen hebben. Die partijen wil ik de tijd geven om zich aan te passen aan veranderingen in de markt. Zij kunnen hun bedrijfsmodel dan anders inrichten of als dat voor sommige bedrijfsonderdelen niet mogelijk is werknemers tijdig naar een andere werkplek begeleiden. Maar we kunnen onze ogen niet sluiten voor het feit dat de postmarkt structureel krimpt en dat dit onvermijdelijk gevolgen heeft voor de marktoriening en werkgelegenheid in deze sector.

3.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts welke tariefmethodiek de Minister het meest geschikt acht om de toegang tot het netwerk van PostNL eerlijk en transparant vorm te geven. Wat is het oordeel van de Minister over het door de ACM voorgestelde retail-minus tarief?

Ik acht een tariefmethodiek die eerlijk, transparant en uitvoerbaar is het meest geschikt om de toegang tot het netwerk van PostNL vorm te geven. In de voorgestelde wijziging van de Postwet is daarom gekozen voor een systeem waarin PostNL verplicht is een referentieaanbod te doen dat vooraf door de ACM wordt getoetst. De voorwaarden en de methodiek voor het bepalen van de tarieven zullen in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Gedurende een overgangsperiode van vijf jaar kunnen regionale postbedrijven gebruikmaken van het netwerk tegen gunstigere voorwaarden dan de reguliere zakelijke tarieven. Daarna gelden marktconforme zakelijke tarieven voor alle klanten, waarbij non-discriminatoire behandeling wettelijk is geborgd. Partijen behouden daarbij de vrijheid om onderling gunstigere afspraken te maken.

Het hanteren van marktconforme tarieven heeft belangrijke voordelen. Het voorkomt dat partijen kosten op elkaar afwentelen en stimuleert dat alle partijen efficiënt moeten werken om hun eigen verdienmodel toekomstbestendig te maken. Regionale postbedrijven kunnen zich onderscheiden op flexibiliteit en lagere vaste kosten, terwijl PostNL een gezond kostendekkend netwerk kan blijven exploiteren. Na afloop van de overgangsperiode ontstaat zo een gelijk speelveld: PostNL kan zijn tarieven op een kostendekkend niveau houden, regionale vervoerders behouden toegang tot het netwerk onder dezelfde voorwaarden als andere zakelijke klanten, en de ACM houdt toezicht om transparantie en non-discriminatie te waarborgen.

De ACM noemt in haar rapport de retail-minus-systematiek als mogelijke optie voor de tarieven die gevraagd kunnen worden bij het verlenen van toegang. Hoewel dit theoretisch een transparant systeem kan zijn, brengt het in de praktijk hoge administratieve lasten met zich mee en vereist het diepgaand inzicht in de kostprijsstructuur van PostNL. Om die reden zal hier niet voor gekozen worden bij de uitwerking van de lagere regelgeving. De marktconforme aanpak met een afgebakende overgangsperiode biedt meer duidelijkheid, eenvoud en uitvoerbaarheid, en sluit beter aan bij de huidige marktrealiteit.

4.

Ook stelt de ACM voor om (mogelijk) een rendementsplafond in te voeren. De leden van de PVV-fractie vragen de Minister of het invoeren van een rendementsplafond eventueel kan leiden tot verminderde prikkels voor de efficiëntie bij PostNL. Hoe wordt voorkomen dat PostNL zijn productie en investeringen afstemt op het minimale niveau dat binnen het plafond past? Kan aangegeven worden of het rendementsplafond tevens geschikt is om prijsdiscriminatie, kruissubsidiëring en kwaliteitsdaling te voorkomen? Daarbij vragen deze leden tevens of de Minister het wenselijk acht dat PostNL de mogelijkheid heeft tot kruissubsidie tussen marktsegmenten waar concurrentie aanwezig is en segmenten waar het postbedrijf een monopolie bezit.

Een redelijk rendementsplafond vermindert de prikkel voor efficiëntie bij PostNL niet. Integendeel, het stelt PostNL in staat de vruchten van haar investeringen te plukken. Pas wanneer het plafond te laag wordt vastgesteld en PostNL het rendement op investeringen niet kan terugverdienen, ontstaat er een risico op verminderde efficiëntie. Deze overweging neem ik mee bij het onderzoek naar de vormgeving van een mogelijk in te stellen rendementsplafond die ik in mijn brief van 30 juni 2025 heb aangekondigd.

Een rendementsplafond is een effectief instrument om overwinsten te voorkomen. Op dit moment heeft PostNL als enige bedrijf een landelijk dekkend postnetwerk waardoor er een risico kan bestaan op misbruik van machtspositie. Een rendementsplafond op het gehele postnetwerk beperkt dit risico. Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt een grondslag gecreëerd om desgewenst een generiek rendementsplafond vast te stellen, waarmee ook zakelijke gebruikers tegen dit specifieke risico van misbruik kunnen worden beschermd. Het plafond is niet bedoeld voor het tegengaan van prijsdiscriminatie, kruissubsidiëring of kwaliteitsdaling. Hiervoor bestaan andere instrumenten, zoals: toetsing door de ACM op transparantie, non-discriminatoire voorwaarden en redelijkheid van tarieven bij toegang, het vereisen van een kostentoerekeningssystematiek en tariefregulering bij de UPD, en het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem.

Op voorhand kan ik niet stellen dat kruissubsidie tussen concurrerende marktsegmenten en segmenten waar PostNL een dominante marktpositie heeft automatisch een reëel risico vormt voor publieke belangen. Lage tarieven in de zakelijke markt kunnen bijvoorbeeld de digitalisering van de samenleving beperken, terwijl hoge tarieven in segmenten met een dominante marktspeeler juist toetreding van nieuwe aanbieders stimuleren.

De huidige regelgeving biedt de mogelijkheid om de tariefruimte vast te stellen die PostNL kan hanteren bij het bepalen van de tarieven, daarnaast geldt er ook een rendementsplafond waarbij deze tot op heden beperkt is tot het UPD-gedeelte. Sinds 2009 zijn de rendementen van PostNL altijd ruim onder dit plafond gebleven. Verminderde prikkels voor efficiëntie treden hierbij niet op, omdat kostengeoriënteerde tarieven het uitgangspunt vormen van de postregelgeving. Dit houdt in dat bij het huidige tariefsysteem ook rekening wordt gehouden met noodzakelijke investeringen door PostNL. Bovendien verbiedt EU-wetgeving kruissubsidie tussen marktsegmenten waar concurrentie bestaat en segmenten waarin PostNL is aangewezen als UPD-verlener. Dit blijft gelden in de toekomst.

Als een wettelijk rendementsplafond voor het gehele postbedrijf van PostNL wordt ingesteld, blijft de EU-regelgeving omtrent gescheiden boekhouding van kracht. Dit betekent dat bij het toezicht op tarieven nog steeds een duidelijke kostentoerekening tussen UPD- en niet-UPD-activiteiten moet plaatsvinden. In mijn brief van 30 juni 2025 heb ik aangekondigd nader onderzoek te doen naar de verdere vormgeving van dit rendementsplafond.

5.

Kan de Minister hierbij ingaan op het risico dat kleinere postbedrijven worden gedwongen zeer lage tarieven te hanteren, terwijl zakelijke klanten die volledig afhankelijk zijn van PostNL juist hoge tarieven moeten betalen? In dat verband vragen deze leden hoe de ACM, op basis van een rendementsplafond dat uitsluitend toeziet op het totale rendement, tegen dergelijke situaties effectief kan optreden. Is er daarnaast een mogelijkheid om vast te leggen dat de doorgerekende kostenstijging voor de Universele Postdienst (UPD) uitsluitend kan bestaan uit een inflatiecorrectie? Wat is de visie van de Minister op het voorstel van de ACM om bonus-/malusregelingen in te zetten als prikkel voor kwaliteitsverbeteringen?

Ik herken het geschetste risico niet. PostNL mag regionale postbedrijven middels dit wetsvoorstel geen hogere tarieven berekenen dan zakelijke klanten. Daarmee is non-discriminatie wettelijk geborgd, in tegenstelling tot de huidige situatie. In de praktijk dragen regionale postbedrijven slechts een deel van hun volumes (gemiddeld circa 20%) over aan PostNL en verzorgen zij het grootste deel binnen hun eigen netwerk. Juist daar kunnen zij efficiënt werken en concurrerende tarieven hanteren. Bovendien kunnen klanten zoals gemeenten en ziekenhuizen in aanbestedingen ook waarde hechten aan maatschappelijke meerwaarde, waardoor prijs niet de enige doorslaggevende factor is.

Het voorgestelde rendementsplafond voorkomt dat PostNL op het totale postnetwerk overwinsten behaalt en werkt indirect door op de tariefvorming. Het beperken van kostenstijgingen van de UPD tot uitsluitend een inflatiecorrectie acht ik niet wenselijk: dalende volumes leiden tot hogere kosten per brief die met inflatie alleen onvoldoende worden gecompenseerd.

Tot slot zie ik in bonus-/malusregelingen mogelijk een nuttige prikkel voor kwaliteitsverbeteringen, mits deze passen binnen een breder kwaliteitsmanagementsysteem waarin de kwaliteit van de postbezorging centraal staat. Ik zal deze suggestie meenemen in de verdere gedachtevorming over een kwaliteitsmanagementsysteem, inclusief de transparantie- en monitoringverplichtingen.

6.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie op welke financiële en operationele cijfers van PostNL de Minister zich baseert bij de beoordeling van de haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Aan welke voorwaarden moeten deze cijfers voldoen om als betrouwbaar en representatief te gelden? De ACM geeft aan dat de ACM onvoldoende inzicht heeft in de kostentoerekening door PostNL. Lost het bij de Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel over de Postwet dit op? Zo nee, hoe lost de Minister dit dan op? Hoe kan de Minister beoordelen dat zijn besluit juist is als de gegevens niet compleet zijn?

Bij de voorgestelde maatregelen uit mijn Kamerbrief van 30 juni heb ik mij gebaseerd op het door de ACM uitgevoerde onderzoek waarin de kosten van de UPD zijn onderzocht voor meerdere financiële scenario's. Het onderzoek van de ACM acht ik betrouwbaar en representatief. Hieruit blijkt dat de bezorging van UPD-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. Om te komen tot realistische toekomstige kaders ben ik voornemens om de bezorgtijd te verlengen van D+1 naar D+2, en op den duur naar D+3.

Bij de overgang naar D+3 kan er meer ruimte ontstaan voor winst. Om het risico op overwinst binnen het gehele landelijke postnetwerk te voorkomen heb ik, op basis van het ACM-onderzoek, voorgesteld om een grondslag creëren voor het vaststellen van een rendementsplafond voor het hele postbedrijf van PostNL (dus zowel voor UPD als niet-UPD). Dit rendementsplafond kan op zijn vroegst per 1 juli 2027 in werking treden, omdat dit nader moet worden uitgewerkt en hiervoor eerst de wettelijke grondslag geregeld moet worden in de Postwet.

Het bij de Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel over de Postwet lost het probleem dat de ACM onvoldoende inzicht heeft in de kostentoerekening door PostNL niet volledig op. Ik kies er daarom voor dit niet uitsluitend via kostentoerekening te regelen, maar via een bredere systematiek waarin een rendementsplafond voor het gehele postbedrijf wordt ingevoerd, zodat overwinsten worden voorkomen ook wanneer de kostentoerekening niet volledig transparant is. Tegelijkertijd blijf ik streven naar een vereenvoudiging van de bestaande kostentoerekening en wordt onderzocht welke minimale informatie de ACM nodig heeft om effectief toezicht te kunnen houden. Voor de besluiten naar D+3 baseer ik me dus op betrouwbaar onderzoek van de ACM naar de UPD-kosten in verschillende scenario's, aangevuld met vertrouwelijke financiële rapportages van PostNL die aan ACM en EZ worden verstrekt. Ik acht de besluiten daarmee verantwoord ook al is er geen sprake van een perfecte informatiepositie.

7.

Klopt het dat voor PostNL een btw-uitzondering geldt? Hebben andere post- en pakketbezorgers dat ook, in het bijzonder de bezorgers van brievenbuspakjes? Zo nee, waarom niet en wat doet dat volgens de Minister met het gelijke speelveld en de concurrentiepositie van de andere postpartijen? Wat kost deze btw-uitzondering de schatkist per jaar?

Het klopt dat er in de EU een btw-vrijstelling voor de verleners van de UPD geldt. Deze vrijstelling is alleen van toepassing op de postproducten die binnen de UPD aangewezen zijn, zoals bijvoorbeeld consumentenpost als verjaardagskaarten die door consumenten wordt verstuurd. In veruit de meeste gevallen vallen brievenbuspakjes onder zakelijke contracten. Daarbij is er geen sprake van btw-vrijstelling. Deze geldt slechts voor enkelstuks poststukken die meestal van consument naar consument worden gestuurd.

De btw-vrijstelling in artikel 11.1.m van de Wet op de omzetbelasting is gebaseerd op de Europese BTW richtlijn. Met deze vrijstelling wordt het postbedrijf dat de UPD verplicht dient uit te voeren gecompenseerd voor dienstverlening in niet winstgevend gebieden of van verlieslatende productsegmenten. Daardoor wordt bijgedragen aan het doel van de UPD om een bepaalde kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid te garanderen. De btw-vrijstelling kan gezien worden als een toetredingsbarrière voor de post die onder de UPD gereguleerd wordt. Tegenover de vrijstelling staat echter ook dat PostNL geen btw-kosten kan aftrekken wat invloed heeft op een eventueel belastingvoordeel. Een ruwe inschatting is dat de belastinginkomsten door de Staat door deze vrijstelling enkele miljoenen per jaar lager uitvallen.

8.

Voelt de Minister ook ongemak bij de opstelling van PostNL rondom de door haar geëiste subsidie voor postbezorging? Vindt de Minister het ook een kwalijke zaak dat een private partij wel subsidie vraagt en dreigt met het niet meer kunnen bezorgen van de post, maar vervolgens weigert om inzage te geven in de werkelijke cijfers en boeken waarmee die beweringen kunnen worden getoetst? Wat gaat de Minister doen om daaraan definitief een einde te maken?

De postmarkt verkeert in zwaar weer en 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 de huidige kaders blijft uitvoeren voor de lange termijn als deze activiteiten structureel verlieslatend zijn. Voor nu heb ik aan PostNL laten weten dat haar subsidieverzoek is afgewezen omdat subsidiëring haaks staat op de beleidslijn om eerst de UPD-eisen aan te passen en subsidie niet nodig noch gewenst is bij realistische kaders voor het uitvoeren van de UPD.

De ACM heeft aangegeven dat zij momenteel onvoldoende inzicht heeft om de cijfers van PostNL zelf goed te kunnen toetsen. Dat signaal neem ik nadrukkelijk mee bij de verdere uitwerking van het rendementsplafond, zodat de ACM over de juiste informatie en instrumenten kan beschikken om effectief toezicht te houden en onnodige overwinsten te voorkomen.

Als PostNL als verlener van de UPD in de toekomst in financiële problemen raakt, wordt de rol van de ACM in het nieuwe wetsvoorstel versterkt. PostNL moet dan onverwijld de ACM informeren en binnen vier weken een herstelplan indienen waarin staat hoe het financieel beheer verbeterd wordt om de continuïteit van de postdienst te waarborgen. De ACM krijgt de bevoegdheid om op basis van dit herstelplan aanbevelingen te doen en wordt daarnaast geïnformeerd over alle relevante ontwikkelingen die de continuïteit kunnen beïnvloeden. Ook krijgt ACM inzicht in het benodigde werkkapitaal en de middelen die PostNL moet aanhouden om de universele postdienst bestendig uit te voeren. Deze versterkte rol zorgt ervoor dat ACM sneller kan ingrijpen en toezien op de financiële gezondheid van PostNL om zo de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de universele postdienst te garanderen.

9.

Tevens vragen de leden van de PVV-fractie of de Minister bereid is om te bezien of de UPD kan worden herzien met het oog op beperking van de omvang en inhoud ervan, zodat uitsluitend de strikt noodzakelijke publieke postdiensten worden geborgd?

Ja, daartoe ben ik bereid. De Europese Postrichtlijn stelt de minimum-eisen voor de omvang en inhoud van de UPD. De komende jaren wordt deze richtlijn herzien, waarbij ik mij zal inzetten om de UPD verder te beperken tot uitsluitend die diensten die strikt noodzakelijk zijn voor het publieke belang. Dit kan betekenen dat onderdelen waarbij sprake is of kan zijn van effectieve concurrentie, niet langer onder de UPD hoeven te vallen. Overigens geldt nu al dat de UPD-verlener geen exclusief recht heeft: andere partijen mogen vergelijkbare diensten aanbieden als zij dat willen.

10.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie waarom de Minister ervoor kiest om de toegang tot het netwerk van PostNL in vijf jaar af te bouwen, terwijl tegelijkertijd wordt ingezet op een bredere bezorgmarkt in tien jaar. Is dat geen contradictie? Kan de Minister bevestigen, net als de ACM doet, dat het juist de regionale postbedrijven zijn die volgens hem de ontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt aanjagen? De Minister stelt dat kunstmatig lage toegangstarieven partijen ervan zullen weerhouden zich aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden, zo constateren deze leden. Kan de Minister nader toelichten waarom dat het geval zou zijn? Daarbij vragen deze leden hoe is meegewogen dat regionale postbedrijven voor een deel van hun werk volledig afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van PostNL, met name voor de post die buiten hun eigen regio moet worden bezorgd. Dreigen deze bedrijven hierdoor niet te moeten stoppen met hun activiteiten? Hoe kan een regionaal postbedrijf volgens de Minister effectief concurreren met PostNL als de prijs die het regionale bedrijf aan PostNL moet betalen, gelijk staat aan de prijs die PostNL aan de(zelfde) eindgebruiker berekent? Hoe moeten die postbedrijven dan hun eigen kosten en marge doorberekenen? Loopt de Minister met dit voornemen niet het risico dat partijen die afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van PostNL straks buitenspel komen te staan? Kan de Minister dit nader toelichten?

De toegang tot het landelijke netwerk van PostNL blijft ook na afloop van de overgangsperiode gegarandeerd. Gedurende een overgangsperiode van vijf jaar, ingaande in het kalenderjaar na inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de Postwet hebben regionale postbedrijven de tijd om zich aan te passen. In die periode kunnen zij hun bedrijfsmodel versterken, bijvoorbeeld door samenwerking met andere logistieke netwerken of door uitbreiding naar pakketten, een markt die juist sterk groeit. Ik kies bewust voor een afbouw van de kortingen op toegangstarieven, waarbij de wet borgt dat na de afbouw van korting, regionale postbedrijven niet meer betalen dan een redelijk zakelijk tarief. Structureel lage tarieven zouden PostNL financieel onder druk zetten en regionale postbedrijven afhankelijk maken van kunstmatig voordeel. Dat belemmert juist de ontwikkeling naar een gezonde, brede bezorgmarkt waarin partijen zelf efficiënt en innovatief moeten opereren. Marktconforme tarieven prikkelen alle partijen om hun sterke punten te benutten. Voor regionale bedrijven ligt dat vaak in flexibiliteit en lagere vaste kosten, waardoor zij concurrerende tarieven kunnen aanbieden.

Ik zie dan ook geen reden om te vrezen dat regionale postbedrijven die toegevoegde waarde leveren, buitenspel komen te staan. Dat zou alleen kunnen gebeuren als zij vrijwel al hun opdrachten voor een bepaalde klant

uitbesteden aan PostNL en daardoor nauwelijks gebruikmaken van hun eigen netwerk. In dat scenario zouden regionale postbedrijven volledig afhankelijk zijn van PostNL en hun kosten door moeten berekenen aan de klant, waardoor zij op achterstand komen. Tegelijkertijd is het de vraag of het terecht is dat zulke bedrijven überhaupt recht hebben op een korting, en of een verdienmodel dat volledig leunt op het netwerk van een ander – in dit geval PostNL – wel te rechtvaardigen is.

In de praktijk behouden regionale postbedrijven juist hun zelfstandigheid en bezorgen zij het merendeel van hun volumes binnen hun eigen netwerk. Gemiddeld dragen zij slechts een beperkt deel van hun volumes (rond de 20%) over aan PostNL; het grootste deel bezorgen zij binnen hun eigen netwerk. Op dat deel kunnen zij winstgevend opereren en scherpe prijzen hanteren. Daarnaast kunnen klanten zoals gemeenten en ziekenhuizen bij aanbestedingen meerwaarde laten meewegen, bijvoorbeeld het stimuleren van sociale werkgelegenheid, zodat prijs niet het enige criterium is.

Tot slot geldt dat PostNL er zelf ook belang bij heeft om samen te werken met regionale bedrijven die bepaalde volumes efficiënter of goedkoper kunnen verzorgen. Anders zou PostNL die omzet mislopen. Dit biedt regionale postbedrijven juist een kans om hun rol in de bredere bezorgmarkt te versterken door actief samen te werken met andere logistieke netwerken dan alleen het postnetwerk van PostNL. Zo ontstaat een dynamische markt waarin regionale postbedrijven niet alleen binnen hun eigen netwerk kunnen excelleren, maar ook een betekenisvolle bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van een brede, efficiënte en innovatieve bezorgmarkt.

11.

Deelt de Minister voorts de opvatting dat baanbehoud voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt een belang is dat moet worden meegewogen bij deze keuze? Heeft hij dat gedaan en zo ja, wat is zijn afweging op dat punt, mede gezien het risico dat juist in deze groep duizenden banen verloren dreigen te gaan?

Bij de regionale postbedrijven zijn er, naast commerciële marktpartijen, ook postbedrijven aanwezig die veel werkgelegenheid bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groep is het behouden van werk bijzonder belangrijk, juist omdat werk voor hen geen vanzelfsprekendheid is. Tegelijkertijd staat de postmarkt zwaar onder druk, wat gevolgen heeft voor alle bedrijven in de sector, zowel PostNL als regionale vervoerders, en daarmee ook voor de banen die daarin worden vervuld. De Participatiewet biedt reeds ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de bedrijven die daarin actief zijn een rendabele business case hebben waarmee ze normaal kunnen concurreren in de markt. Ik ben geen voorstander van sectorspecifieke regelingen enkel om werkgelegenheid van specifieke bedrijven in de postsector te behouden. Ook kunstmatig lage toegangstarieven zijn geen duurzame oplossing: dit zou druk op het landelijk postnetwerk vergroten en de prikkel bij regionale postbedrijven wegnemen om hun bedrijfsmodel aan te passen en toekomstbestendig te maken. Het is van belang dat deze partijen de kans krijgen hun bedrijfsmodel naar de veranderde marktomstandigheden aan te passen. Op deze manier kunnen werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo veel mogelijk behouden worden. Bij bedrijfsonderdelen waar dit niet mogelijk is kunnen werknemers tijdig naar een nieuwe werkplek begeleid worden.

Het kabinet roept daarom PostNL, regionale postbedrijven, gemeenten, werkgevers en sociaal ontwikkelbedrijven op om gezamenlijk de vinger aan de pols te houden. Wanneer banen bij een regionaal postbedrijf onder druk komen te staan, moeten tijdig afspraken worden gemaakt zodat werknemers zorgvuldig van werk naar werk worden begeleid.

Tot slot zet het kabinet in op generieke, duurzame maatregelen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, ongeacht de sector. Denk hierbij aan de herziening van de Participatiewet, de verbetering van de banenafpraak en de versterking van de sociale infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Deze maatregelen zorgen voor een gelijk speelveld tussen bedrijven, voorkomen afhankelijkheid van een krimpende sector en creëren kansen in sectoren die wél toekomstbestendig zijn.

12.

Tevens vragen de leden van de PVV-fractie waarom in het ingroeimodel naar een D+3-bezorging wordt ingezet op een bezorgzekerheid van minimaal 90% procent als stimulans, terwijl wettelijk de norm van 95% geldt en dat ook wordt aanbevolen dit te behouden. Waarom kiest de Minister niet voor het hanteren van 95 procent als stimulans, zodat PostNL niet beloond wordt voor het structureel niet halen van de 95%-norm en al profiteert bij 90 procent? Deze leden vragen tevens waarom ervoor is gekozen om de transparantie- en monitoringsverplichtingen in het Postbesluit 2009 op te nemen, in plaats van deze rechtstreeks in de Postwet vast te leggen. Als dit te maken heeft met het feit dat lagere regelgeving flexibeler aan te passen is, wat zou dan in de toekomst een reden kunnen zijn om deze verplichtingen alsnog te wijzigen?

Het huidige pakket aan maatregelen is erop gericht om de bezorgkwaliteit ten opzichte van de huidige situatie te verbeteren. Mijn doel is om realistische kaders te stellen waarop de ACM kan handhaven. Daarbij zal de norm voor bezorgzekerheid bij D+2 tijdelijk naar 90% worden gebracht als stimulans voor PostNL om het groeipad sneller in te zetten om de bezorgzekerheid te verhogen ten opzichte van de huidige 86%. Bij de overstap naar D+3 geldt een bezorgzekerheid van 95%, waarbij kort na de invoering van D+3 een evaluatie van dit percentage zal plaatsvinden.

Het opnemen van transparantie- en monitoringsverplichtingen in het Postbesluit 2009 is een bewuste keuze. De Postwet bevat al een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur om nadere regels te stellen over de kwaliteit van de postvervoerdiensten. Hoe de postmarkt zich in de toekomst precies zal ontwikkelen is onzeker. Gelet op die onzekerheid is het goed denkbaar dat het op een gegeven moment wenselijk is om deze verplichting verder aan te scherpen of anders vorm te geven. Door de transparantie- en monitoringsverplichtingen in lagere regelgeving uit te werken, kunnen deze inderdaad sneller worden aangepast of uitgebreid. Dit sluit aan bij mijn bredere intentie om het geldende wettelijke kader te laten aansluiten bij de ontwikkelingen op de markt.

13.

De leden van de PVV-fractie merken daarbij op dat de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) over de fusie tussen PostNL en Sandd nog altijd moet komen. Zij vragen de Minister aan te geven wat de kern van dit juridisch geschil is en welke gevolgen een uitspraak kan hebben voor zowel de Postwet als voor de concurrentie in de markt. Betekent dit dat de Kamer nu een wetsvoorstel behandelt dat mogelijk direct weer moet worden aangepast? Zeker nu de Minister in de voorliggende brief zelf aangeeft dat de verruiming van D+1 naar D+2 per 1 juli 2026 eenvoudig via een wijziging van het Postbesluit kan worden

geregeld, en een wetswijziging daarvoor dus niet noodzakelijk is. Zou het in dat licht niet zorgvuldiger zijn om de uitspraak van de voorzieningen-rechter van het CBb eerst af te wachten in plaats van voor deze overhaaste route te kiezen?

De rechtszaak waar de leden van de PVV-fractie naar verwijzen betreft beoordeling van de fusie tussen PostNL en Sandd. Het gaat daarbij om het hoger beroep van PostNL tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam, waarbij het beroep van PostNL tegen de weigering van de ACM om een vergunning te verlenen voor de concentratie tussen PostNL en Sandd ongegrond is verklaard. De Staat is in deze procedure geen partij. Overigens toetst de rechter in deze zaak om op basis van de toenmalige omstandigheden.

De uitkomst van deze procedure heeft geen directe gevolgen voor de Postwet. Het geschil betreft uitsluitend de toepassing van de Mededingingswet en de concentratietoets door de ACM. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet staat daar los van en behoeft naar aanleiding van deze procedure niet opnieuw te worden aangepast.

In lijn hiermee zie ik niet direct gevolgen van deze rechtszaak voor de mate van concurrentie in de markt. Het postvolume is sinds het fuseren van Sandd en PostNL substantieel verder gedaald. Het is in de huidige krimpende postmarkt niet voorstelbaar dat een nieuwe partij met een landelijk dekkend netwerk de markt gaat betreden. De ACM trekt in haar recente onderzoek diezelfde conclusie.

14.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie of de Minister kennis heeft genomen van de alternatieve visie op de toekomst van de Nederlandse postmarkt, die door een groot aantal partijen uit de sector is opgesteld.¹ Wat heeft de Minister met deze visie tot nu toe gedaan of wat is hij van plan ermee te doen? Hoe vaak heeft hij daarbij overleg gevoerd met de betrokken partijen? Welke beleidsmatige verantwoordelijkheid neemt hij zelf bij het verder verkennen van deze alternatieve visie en de doorontwikkeling naar een bredere bezorgmarkt, en welk deel laat hij over aan de markt? Is de Minister bereid om inhoudelijk te reageren op de voorgestelde alternatieven en te laten onderzoeken wat de wenselijkheid en haalbaarheid daarvan zijn, zodat de concrete invulling en gevolgen duidelijk in beeld komen? Wil de Minister in dat verband ook met de sector in gesprek gaan, inclusief met folderbezorgbedrijven, regionale postbedrijven en pakketbezorgers, om zo daadwerkelijk werk te maken van de bredere bezorgmarkt?

Ik heb kennisgenomen van een alternatieve visie op de postmarkt afkomstig van Spotta en een groep regionale postvervoerbedrijven. Deze visie heeft mijn ministerie deze zomer ontvangen en met regionale postvervoerders en Spotta besproken. Daarbij bleek dat het voorstel op dit moment op enkele hoofdlijnen is uitgewerkt en nog verder zal moeten worden uitgewerkt en onderbouwd. Betreffende bedrijven zijn op dit moment alleen actief op de zakelijke postmarkt (niet-UPD post). Spotta richt zich met name op reclamepost en folders. De commerciële service-kaders daarvoor hebben met minder bezorgdagen per week en een langere overkomstduur dan de wettelijke eisen voor de UPD. De regionale

¹ Weener, Emco groep, SMN post, MSG, SB post, Caparis, ProValu, Bezorgd, Mtb, Cycloon, Post, depositBode, Werkom, Frl, Spotta, WerkSaam, GicoPost, Business Post, WVS, Ergon, IW, 19 augustus 2025, «Alternatieve visie op de toekomst van de Nederlandse Postmarkt» 2025-06-30-alternatieve-visie-op-de-toekomst-van-de-nederlandse-postmarkt-O8YBvM3IUxJpLGRfj9Ye.pdf

postvervoerbedrijven bezorgen regionaal zakelijke post en zijn voor de bezorging in andere delen van het land afhankelijk van het netwerk van PostNL. Spotta en regionale postvervoerders stellen een alternatief model van postbezorging voor, waarbij zij gezamenlijk een landelijk postnetwerk vormen en via concessies de postbezorging (van bepaalde soorten post) in bepaalde regio's verzorgen.

In haar onderzoek heeft ACM verschillende alternatieve marktmodellen onderzocht, waaronder aanbesteding via concessies. Daarbij heeft ACM ook gesprekken gevoerd met marktpartijen. ACM concludeert dat het niet realistisch is dat er een levensvatbaar tweede landelijk postnetwerk kan ontstaan. Met de huidige krimpende postvolumes is dit niet haalbaar. Concurrentie kan beter ontstaan richting een brede bezorgmarkt en via andere kanalen, zoals bestaande pakketnetwerken, folderdistributienetwerken en andere innovatieve bezorgdiensten.

Het voorstel van Spotta en de regionale postvervoerders zou bovendien betekenen dat PostNL bepaalde postsoorten of regio's zou moeten afstaan. Dit vergt ingrijpende wetgeving, die ontwikkeld moet worden en gepaard gaat met hoge administratieve lasten en transactiekosten. Tegen de tijd dat deze wetgeving van kracht kan worden zijn de postvolumes verder gekrompen.

Kort samengevat biedt het alternatieve model van Spotta en regionale postbedrijven op dit moment geen oplossing voor de problematiek bij de UPD van lage kwaliteit en stijgende kosten bij afnemende postvolumes in het hier en nu. Wel zie ik voor marktpartijen een rol in de transitie richting een bredere bezorgmarkt van zowel post als pakketten, door bijvoorbeeld samenwerkingen aan te gaan met andere logistieke bedrijven en door hun eigen activiteiten aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderzoek van de ACM en de kabinetsreactie hierop. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

Visie postmarkt

15.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de visie van de Minister is op de toekomst van de postmarkt. In de kabinetsreactie op het onderzoek geeft de Minister aan dat op basis van het onderzoek van de ACM nog niet opgemaakt kan worden hoe de postmarkt er op lange termijn uit zal zien. Tegelijkertijd vindt hij het «goed voorstelbaar» dat deze toekomst zal lijken op het vergaand geliberaliseerde model van Denemarken. Waar stuurt de Minister op aan? Hoe zou de Minister zelf graag zien dat de postmarkt eruitziet over circa tien jaar? Gaat de digitalisering door? Wil de Minister de samenleving daarop inrichten en bijvoorbeeld zorgen dat elke Nederlander een e-mailadres krijgt zodat steeds meer gedigitaliseerd kan worden? Op welke manieren sluit de huidige wijziging van de Postwet wel of niet bij deze visie aan?

Ik stuur inderdaad aan op de ontwikkeling van een brede bezorgmarkt, waarbij net als in andere landen, de postvolumes verder dalen, digitalisering verder toeneemt, en de resterende postvolumes verzorgd kunnen worden door concurrerende netwerken van bijvoorbeeld pakketbezorgers of andere nieuwe logistieke netwerken. Dit vereist dat digitalisering, ook

van de communicatie van de overheid met burgers, zich zal blijven doorzetten. Uit het onderzoek van de ACM kan niet worden opgemaakt hoe de postmarkt er op lange termijn uit zou zien.

Het is op dit moment niet nodig en te vroeg om op een bepaald model of beleidskeuzes te sturen. Een volledig toekomstbeeld is niet noodzakelijk voor de behandeling van de voorgestelde wijziging van de Postwet. Wachten op een volledig toekomstbeeld zou leiden tot onnodige vertraging. De wijziging van de Postwet is op dit moment hard nodig om realistische kaders voor de UPD te creëren en te voorzien in flexibiliteit om in lagere regelgeving soepel op onzekere toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Urgentie en noodzaak wetswijziging

16.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over de urgentie en noodzaak van het wetsvoorstel over de wijziging van de Postwet. Waarom betreft de Minister de ACM-visie op de vraag hoe de postmarkt en de pakketmarkt zich in de toekomst zullen ontwikkelen niet bij de wetswijziging? Is de Minister met deze leden van mening dat het betrekken van deze visie beperkt extra tijd kost, terwijl die toekomstvisie essentieel is voor een markt die zo verandert?

De urgentie en noodzaak van behandeling van dit wetsvoorstel is vooral gelegen in het feit dat de kaders voor de UPD niet meer realistisch zijn en de problematiek bij de UPD op dit moment dient te worden opgelost. Uit het onderzoek van de ACM kan niet worden opgemaakt hoe de postmarkt er op lange termijn uit zou zien. Het is op dit moment niet nodig en te vroeg om op een bepaald model of beleidskeuzes te sturen. Een volledig toekomstbeeld is niet noodzakelijk voor de behandeling van de voorgestelde wijziging van de Postwet. Wachten op een volledig toekomstbeeld zou leiden tot onnodige vertraging. De wijziging van de Postwet is op dit moment hard nodig om realistische kaders voor de UPD te creëren en te voorzien in flexibiliteit om in lagere regelgeving soepel op onzekere toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Een ander argument voor urgentie is dat toegang tot het landelijke postnetwerk niet wettelijk is gereguleerd. De huidige toegangstarieven die regionale postbedrijven betalen zijn gebaseerd op privaatrechtelijke overeenkomsten die PostNL met deze bedrijven heeft afgesloten, of die PostNL heeft overgenomen van Sandd waarbij dezelfde gunstige tarieven zijn doorgezet. Al deze overeenkomsten lopen binnen afzienbare termijn af. Zonder wettelijke toegangsregulering staat het PostNL vrij om na die datum de tarieven en overeenkomsten te herzien. In het licht van de gewenste transitie van de postmarkt en het bieden van ruimte voor partijen om zich aan te passen aan gewijzigde marktomstandigheden acht ik het wenselijk om toegang wettelijk te regelen.

17.

De Minister schrijft in zijn brief:

«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.»

Later dit jaar zal een gerechtelijke uitspraak volgen die mogelijk van belang is voor het inrichten van de postmarkt. Waarom vindt de Minister dat dit wetsvoorstel na jaren vertraging nu moet worden behandeld? Wat

nu als blijkt dat de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken de fusie tussen Sandd en PostNL niet had mogen toestaan? Wat is de inschatting van de Minister over de rechtszaak en wat zijn de mogelijke gevolgen van de uitspraak van de rechter? Wat betekenen die voor de wijzigingsvoorstellen van de Postwet? Of zal de uitspraak ongeacht wat deze is geen invloed hebben op het wetsvoorstel over de Postwet? Klopt het dat de Minister snel de wet wil wijzigen omdat PostNL een rechtszaak tegen de Staat heeft aangespannen? Wat zijn de mogelijke gevolgen van deze rechtszaak en hoe groot is de kans hierop? Is de Minister bereid om het juridisch advies van de Landsadvocaat hierover naar de Kamer te sturen? Zo ja, dan zouden deze leden het op prijs stellen indien de Kamer zo snel mogelijk van dit advies in kennis wordt gesteld. Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet is in 2020 bij de Tweede Kamer ingediend om de transitie naar een bredere bezorgmarkt te ondersteunen en de continuïteit van het landelijk dekkende brievenpost-netwerk te waarborgen. Sindsdien is de situatie op de postmarkt echter ingrijpend veranderd. Hierdoor staat de uitvoerbaarheid en houdbaarheid van de UPD steeds meer onder druk.

Het is van belang dat het wetsvoorstel, inclusief de nota van wijziging, spoedig wordt behandeld om inwerkingtreding van de nieuwe Postwet per 1 januari 2027 te realiseren. Uitstel van behandeling zou leiden tot vertraging van de actualisering van de Postwet en daarmee het handelingsperspectief van de overheid en de mogelijkheid om tijdig bij te sturen beperken. De situatie vraagt nu om politieke besluitvorming.

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.

De procedures over het besluit van de toenmalige Staatssecretaris inzake de fusie tussen PostNL en Sandd zijn in 2022 afgerond. Thans loopt alleen nog het hoger beroep van PostNL tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam over het besluit van de ACM om geen vergunning voor de concentratie tussen PostNL en Sandd te verlenen. De Staat is in deze procedure geen partij. De uitkomst van deze procedure heeft geen directe gevolgen voor de Postwet 2009. Het geschil betreft uitsluitend de toepassing van de Mededingingswet en de concentratietoets door de ACM. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet staat daar los van en behoeft naar aanleiding van deze procedure niet opnieuw te worden aangepast.

18.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of de Minister kan uitleggen of en hoe een versoepeling naar 48-uursbezorging ook mogelijk is zonder wijziging van de Postwet. Zou dit ook kunnen met een wijziging van het Postbesluit, zonder dat wijziging van de wet noodzakelijk is? Zo niet, waarom niet? Welke delen van de wetswijziging zijn minimaal nodig om PostNL meer ruimte te geven zodat er geen subsidie gegeven hoeft te worden? Welke delen van de wetswijzigingen zijn breder en zouden ook later kunnen?

De wettelijke eisen voor de overkomstduur zijn vastgelegd in het Postbesluit. Deze eisen kunnen, via de bestaande voorhangprocedure, worden aangepast zonder dat de Postwet zelf gewijzigd hoeft te worden.

De voorgestelde wijziging van de Postwet is echter essentieel om de continuïteit van de universele postdienst te waarborgen. Het wetsvoorstel creëert flexibiliteit door middel van techniekneutrale terminologie en delegatie naar lagere regelgeving, garandeert de toegang van regionale postvervoerders tot het netwerk van PostNL, stelt eisen aan de financiële stabiliteit van de UPD-verlener en biedt de mogelijkheid een rendementsplafond in te voeren ter bescherming van eindgebruikers. Deze instrumenten zijn nodig om PostNL voldoende ruimte te geven voor efficiënte dienstverlening, terwijl tegelijkertijd de belangen van gebruikers worden beschermd.

19.

Klopt het dat zolang de Postwet niet gewijzigd wordt, de bestaande toegangsvoorwaarden voor onder meer de regionale, sociale postbezorg-bedrijven intact blijven? Welke andere bestaande afspraken tussen PostNL en andere postbedrijven en rechten van die bedrijven vervallen wanneer de Postwet gewijzigd wordt?

Nee, dat klopt niet. Op dit moment hebben regionale postvervoerders en PostNL onderling afspraken gemaakt over tarieven en voorwaarden voor het gebruik van het landelijke netwerk, zonder betrokkenheid van de Staat. In deze contracten betalen de regionale vervoerders aanzienlijk minder dan het reguliere zakelijke tarief. Deze contracten lopen echter binnen afzienbare tijd af en het is onzeker welke afspraken daarna tot stand zullen komen. Er bestaat thans geen wettelijke verplichting om toegang tot het landelijke netwerk te verlenen. Dat betekent dat het PostNL vrijstaat het gebruik van het landelijke netwerk onder eigen voorwaarden aan te bieden.

20.

Kan de Minister aangeven waarom hij ervoor heeft gekozen dermate majeure maatregelen via een nota van wijziging door te voeren?² Zou het niet bestuurlijk zorgvuldig zijn hiervoor een volwaardig wetgevingsproces te volgen, inclusief consultatie van marktpartijen, advisering door de Raad van State en een volledige uitvoeringstoets?

Omdat de situatie op de postmarkt sinds de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanzienlijk is gewijzigd, is het wetsvoorstel op enkele punten aangepast. Daartoe strekt de nota van wijziging. De ACM heeft daarop een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. De voorgestelde aanpassingen zijn echter niet van zodanige aard dat opnieuw advies van de Raad van State nodig werd geacht.

Voor zover de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA met hun vraag doelen op de voorgestelde afbouw van de toegangsregeling, merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel dat in maart 2020 bij de Tweede Kamer is ingediend, was reeds voorzien in de mogelijkheid dat de toegangsregeling en het referentieaanbod op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zouden vervallen. Met de nota van wijziging is nu voorgesteld dat de toegang tot het netwerk van PostNL geborgd blijft, totdat deze in de toekomst bij koninklijk besluit kan worden beëindigd. Uitsluitend voor de verplichting tot het doen van een referentieaanbod wordt voorgesteld dat deze na vijf jaar vervalt.

21.

De Minister wil voor de Tweede Kamerverkiezingen van 29 oktober 2025 de wet aangepast zien zodat hij onder andere rendementseisen kan stellen aan PostNL, zo constateren deze leden. Werden bij de fusie tussen Sandd

² Kamerstuk 35 423, nr. 10

en PostNL niet ook rendementseisen gesteld? Zo ja, waarom is deze wetswijziging dan nodig? De Minister geeft ook aan dat hij verder onderzoek doet naar deze rendementseisen. Welke vraagstukken onderzoekt de Minister hierbij? Waarom wil de Minister al wel de wet aanpassen terwijl dit onderzoek nog niet is afgerond? Hoe verwacht de Minister dat de Kamer hierover kan besluiten terwijl dit onderzoek nog loopt?

Bij de fusie tussen Sandd en PostNL zijn inderdaad rendementseisen gesteld aan het gehele postnetwerk. Deze eisen waren echter verbonden aan het fusiebesluit van de Minister, dat later door de rechter is vernietigd. Daarmee zijn de destijds opgelegde rendementseisen komen te vervallen en geldt thans geen rendementsplafond op het gehele postnetwerk. Om in de toekomst opnieuw rendementseisen aan PostNL te kunnen opleggen, is daarom een concrete wettelijke grondslag nodig. Dit wordt met de voorgenomen wetswijziging gerealiseerd.

Het rendementsplafond heeft tot doel overwinsten op het gehele postnetwerk te voorkomen. Op dit moment heeft PostNL als enige bedrijf een landelijk dekkend postnetwerk waardoor er een risico kan bestaan op misbruik van machtspositie. Een rendementsplafond op het gehele postnetwerk beperkt dit risico. Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt een grondslag gecreëerd om desgewenst een generiek rendementsplafond vast te stellen, waarmee ook zakelijke gebruikers tegen dit specifieke risico van misbruik kunnen worden beschermd. Dit instrument beïnvloedt ook de tariefstelling voor zakelijke post en daarmee indirect die voor regionale postvervoerders. Naast het rendementsplafond bestaan er andere prikkels, zoals de autonome prikkel van digitalisering, die PostNL aanzetten tot efficiënte prijsstelling. Deze instrumenten (prikkel en rendementsplafond) sluiten echter niet uit dat in de toekomst prijsverhogingen plaatsvinden. De postmarkt wordt immers blijvend geconfronteerd met dalende volumes, waardoor de kosten per poststuk zullen blijven stijgen.

Om het rendementsplafond te kunnen vaststellen, wordt eerst onderzoek gedaan naar de hoogte en vorm ervan. Dit onderzoek richt zich onder meer op een rendementsplafond dat overwinsten voorkomt, efficiënt gedrag stimuleert en ruimte laat voor een beloning die in verhouding staat tot de marktrisico's die PostNL loopt. Hoewel het onderzoek nog loopt, is het noodzakelijk de wet reeds nu te wijzigen om een grondslag te creëren voor het vaststellen van een rendementsplafond in lagere regelgeving.

22.

De Minister geeft in de voorliggende brief aan toekomstige aanpassingen eenvoudiger en sneller te kunnen nemen door aanpassingen via lagere regelgeving te kunnen doen. Is de Minister het ermee eens dat het dan voor de Kamer van belang is bij het maken van deze nieuwe wet- en regelgeving, dat duidelijk is welke doelen de Minister moet nastreven als hij lagere regelgeving gaat gebruiken? Welke doelen op het gebied van marktmacht, marktordening, toezicht, consumentenbescherming en werknemersbescherming wil de Minister opnemen in deze wet- en regelgeving, zodat hij daarop kan sturen bij het vormgeven van de lagere regelgeving?

Momenteel ligt bij uw Kamer het wetsvoorstel uit maart 2020 tot wijziging van de Postwet 2009, samen met de nota van wijziging. Daarbij is toegelicht gegeven wat de redenen en doelen zijn van voorgestelde wijzigingen. Een volledig toekomstbeeld over marktverhoudingen, marktordening etc. is mijns inziens op dit moment niet noodzakelijk om

over te gaan tot wijziging van de huidige Postwet. Deze wijziging is namelijk hard nodig om realistische kaders voor de UPD te creëren en te voorzien in flexibiliteit om in lagere regelgeving soepel op onzekere toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Marktordening

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie hebben enkele vragen over het onderwerp marktordening van de postmarkt.

23.

Op pagina vijf van de voorliggende brief schetst de Minister een waarschijnlijk toekomstbeeld waarin verschillende post- en pakketmarkten veel meer met elkaar vermengd raken. Daarnaast is te zien dat bij sommige onderdelen van de post- en pakketmarkt meerdere partijen actief zijn en blijkbaar concurrentie mogelijk is, maar dat in andere onderdelen van de post- en pakketmarkt dit niet mogelijk is. Is de visie van de Minister dat daar waar concurrentie mogelijk is, deze gestimuleerd en gereguleerd moeten worden? Is de visie van de Minister dat daar waar concurrentie niet mogelijk is, samenwerking gestimuleerd moet worden en goed toezicht gehouden moet worden om marktmisbruik te voorkomen? Wat is er volgens de Minister concreet nodig om dit voor elkaar te krijgen? Hoe zorgt de Minister in de huidige voorstellen ervoor dat de monopolist gedwongen wordt dit waarschijnlijke toekomstbeeld mogelijk te maken? Heeft de Minister overwogen om het onrendabele stuk van de UPD periodiek te veilen om zo prijzen laag te houden en inzichtelijk te maken hoe groot een eventuele onrendabele top is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom stelt de Minister deze methodiek niet voor?

Waar concurrentie mogelijk is, moet deze actief worden gestimuleerd. Bij toenemende concurrentie is echter minder regulering nodig, omdat marktwerking op zichzelf bijdraagt aan eerlijke prijzen en efficiënt gedrag en daarmee bijdraagt aan het borgen van publieke belangen.

Waar concurrentie ontbreekt, moet vanuit het publieke belang worden bepaald of aanvullende regulering nodig is. Op de postmarkt zijn er echter ook prikkels voor PostNL om samen te werken en andere partijen onder redelijke voorwaarden toegang te bieden. Wanneer regionale postbedrijven bepaalde volumes efficiënter, goedkoper of met een hogere bezorgzekerheid kunnen bezorgen, is het voor PostNL aantrekkelijk om de bezorging aan hen uit te besteden. Tijdens het rondetafelgesprek van 3 september werd dit bevestigd: in sommige regio's laat PostNL de bezorging al uitvoeren door regionale partijen. Daarbij is sprake van een win-win situatie, aangezien PostNL in bepaalde gebieden moeite heeft om de kwaliteit op peil te houden. Door samenwerking kan PostNL kosten besparen én de kwaliteit versterken. Zo is een wederzijds belang om tot evenwichtige afspraken te komen.

Om richting de toekomst concurrentie én samenwerking te bevorderen is onder andere het volgende nodig:

- wettelijk gegarandeerde toegang voor andere partijen, zoals voorzien in het wetsvoorstel;
- versoering van bezorgtijden, waardoor ruimte ontstaat voor andere marktpartijen om in te stappen of samen te werken;
- toetreding van alternatieve netwerken voor de resterende postvolumes.

De zorgen rondom de marktmacht van PostNL zijn duidelijk. Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat misbruik van deze marktmacht ertoe leidt dat de afnemers een sterke prikkel en noodzaak ervaren om de samen-

werking op te zoeken met andere marktpartijen. Hogere prijzen gaan bijvoorbeeld ook gepaard met een hogere aantrekkelijkheid voor nieuwe toetreders. Door de druk op het netwerk, de digitale alternatieven die beschikbaar zijn voor de postvoorziening, en de concurrentiedruk in de toekomst, wordt het risico op misbruik van marktmacht beperkt.

Tot slot is het veilen van het onrendabele deel van de UPD overwogen, maar dit biedt geen oplossing. In de huidige vorm en met de verder dalende volumes zou een veiling weinig inzicht geven, omdat er waarschijnlijk maar weinig marktpartijen geïnteresseerd zouden zijn. Bij slechts één deelnemer is er bovendien geen sprake van een echte veiling, waardoor onduidelijk blijft welk deel van het bod onrendabel is. Op termijn, wanneer mogelijk meerdere partijen aan een dergelijke veiling zouden deelnemen, is het nut ervan waarschijnlijk alsnog beperkt. De volumes zullen dan verder zijn gedaald en meerdere netwerken zullen de resterende posten kunnen bezorgen. Mogelijk blijven er echter reststromen binnen de UPD waarvoor geen marktpartijen actief willen zijn. Voor deze specifieke stromen kan in de toekomst worden bekeken of een veiling een geschikt instrument is.

24.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de Minister kan aangeven wat het bredere economische belang van postbezorging in Nederland is, uitgedrukt in miljoenen euro's. Hoeveel mensen, uitgedrukt in fte, zijn afhankelijk van postbezorging buiten PostNL om? Kan de Minister aangeven op welke wijze de brede economische gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven (bijvoorbeeld door het wegvallen van mogelijkheden om klanten via papieren reclame te bereiken en door verlies aan reclame-inkomsten door de transitie van papieren advertenties naar online advertenties) bij zijn voorstellen zijn meegewogen? Kan de Minister ook aangeven of de gevolgen voor de Nederlandse schatkist (door het wegvallen van belastinginkomsten) zijn meegewogen? Kan de Minister hiervan een cijfermatige onderbouwing geven en dit aan de Kamer beschikbaar stellen?

De ACM heeft op mijn verzoek onderzoek gedaan naar de postmarkt. Op basis van de bouwstenen die de ACM aandraagt heb ik een brede en voornamelijk kwalitatieve weging van belangen gemaakt om tot de voorgestelde maatregelen te komen die in mijn brief van 30 juni staan. In het ACM-onderzoek zijn scenario's onderzocht en indicaties gegeven van de economische gevolgen van maatregelen en keuzes. De ACM heeft echter geen diepgravend cijfermatig of economisch onderzoek gedaan, mede gelet op de beperkte tijd en de urgentie om snel tot maatregelen te kunnen komen. Deze onderbouwing is mijns inziens ook niet nodig voor het nemen van beslissingen op de korte termijn. Overigens heeft de ACM ook onderzoek gedaan naar de voorkeuren van gebruikers van postdienstverlening, zowel consumenten als zakelijke gebruikers. Deze behoeftes van gebruikers heb ik zwaar laten meewegen in de totstandkoming van het aangekondigde pakket aan maatregelen.

25.

Een aantal marktpartijen heeft een alternatieve postvisie opgesteld en deze aan de Minister en de Kamer gestuurd. Wat is het standpunt van de Minister over deze visie? Wat vindt de Minister van het idee om preciezer naar de (logistieke) keten van de post te kijken en te bepalen hoe die efficiënt kan worden ingericht zodat bijvoorbeeld in een aantal gebieden pakket- en postbezorging (deels) al gecombineerd kunnen worden? Heeft de Minister gesproken met de opstellers van deze postvisie? Zo ja, heeft dit zijn inzichten veranderd over de vraag hoe de Postwet gewijzigd moet worden? Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 14.

26.

Vindt de Minister het wenselijk dat PostNL de mogelijkheid heeft tot kruissubsidie tussen segmenten van de zakelijke postmarkt waar concurrentie aanwezig is en segmenten waar PostNL een monopolie bezit? Ofwel, vindt de Minister het wenselijk dat kleinere postbedrijven die met PostNL concurreren, kunnen worden gedwongen zeer lage tarieven in rekening te brengen, terwijl zakelijke klanten die volledig van PostNL afhankelijk zijn juist disproportioneel hoge tarieven in rekening gebracht kunnen krijgen? Kan de Minister aangeven hoe de ACM op basis van een rendementsplafond dat alleen toeziet op het totale rendement, hiertegen kan optreden?

Ik vind het niet wenselijk als PostNL de mogelijkheid zou hebben tot kruissubsidie tussen segmenten van de zakelijke markt en de markt waar zij een dominante marktpositie heeft. Dit is op dit moment ook niet toegestaan. Uit EU-wetgeving volgt namelijk dat kruissubsidie tussen marktsegmenten met concurrentie en segmenten waarvoor PostNL is aangewezen als UPD-verlener, niet is toegestaan. Deze EU-wetgeving is in Nederland verankerd via het kostentoerekeningssysteem en aanvullend geborgd met het rendementsplafond voor de UPD. ACM heeft in het verleden nooit kruissubsidie tussen het gereguleerde UPD-segment en het niet gereguleerde zakelijke segment kunnen vaststellen.

Postbedrijven die met PostNL concurreren zijn vrij in het vaststellen van hun eigen tarieven. In het wetsvoorstel staat beschreven dat kleinere postbedrijven, die gebruik maken van het netwerk van PostNL, na vijf jaar, nooit een ongunstiger aanbod kunnen krijgen dan het zakelijk tarief. Het staat PostNL en deze regionale postbedrijven vrij om na de vijf jaar tot afspraken te komen die gunstige zijn dan het wettelijk voorgeschreven minimum. Een rendementsplafond op het gehele postbedrijf beschermt de eindgebruikers. Dit voorkomt dat er overwinsten worden gemaakt, en voorkomt daarmee dat de tarieven die in rekening worden gebracht bij zakelijke gebruikers en regionale postbedrijven disproportioneel hoog zijn.

27.

E-conomics schrijft in opdracht van de ACM het volgende:

«Ter overweging I: Een verplichte doorgifte aan een D+1 dienst van gemiste bezorging ter behoud van het corrigerend vermogen en prikkels om de UPD-kwaliteitsnorm te halen. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit. Merk op dat doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) kan worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes voor elke dag dat poststuk gemiddeld te laat wordt bezorgd.»³

Heeft Minister het advies van e-Conomics meegenomen? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

De invoering van D+3 zal op een later moment aan de Kamer worden voorgehangen. Op dit moment wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een effectief en haalbaar kwaliteitsmanagementsysteem voor PostNL. Het doel is om bij de invoering van D+3 de kwaliteitsnorm weer op 95% vast te stellen en deze kort na de invoering te evalueren.

Als blijkt dat de vereiste kwaliteitseisen niet worden gehaald, zullen aanvullende mechanismen, zoals door E-conomics gesuggereerd, worden onderzocht om de prikkels voor het behalen van de UPD-kwaliteitsnorm

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 687.

optimaal te waarborgen. Denk bijvoorbeeld aan verplichte doorgifte aan D+1 of een progressief boetesysteem.

28.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het advies van e-Conomics ook de passage:

«Ter overweging II: om kruissubsidiëring tussen post en pakketdiensten te voorkomen, kan overwogen worden om de diensten van elkaar te splitsen. Volgens marktspelers zijn het namelijk twee gescheiden logistieke processen. De efficiëntieverliezen van opsplitsen vallen daarom wellicht mee. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit.»

Heeft de Minister het bovenstaande eveneens meegenomen? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Dit advies is niet meegenomen. Een nadelig effect van kruissubsidiëring tussen post- en pakketdiensten op een te borgen publiek belang lijkt binnen de huidige marktomstandigheden beperkt. Het idee achter een verbod op kruissubsidiëring is dat een UPD-verlener op UPD-post winsten kan behalen die gebruikt kunnen worden om op niet-gereguleerde markten te concurreren met andere marktpartijen. Door de huidige druk op de postmarkt is dit risico echter aanzienlijk verminderd.

Bovendien bestaat er al een verplichtte gescheiden boekhouding voor UPD-activiteiten en niet-UPD-activiteiten, zoals voorgeschreven door de EU-Postrichtlijn. Met de voorgenomen invoering van een rendementsplafond op het gehele postnetwerk wordt bovendien een aanvullende scheiding tussen post- en pakketactiviteiten ingesteld.

Tegelijkertijd worden de post- en pakketnetwerken in de toekomst steeds meer geïntegreerd. Marktpartijen kunnen bijvoorbeeld prioriteitsproducten voor post, zoals D+1-post, via het pakketnetwerk aanbieden en zo een snel product voor de burger leveren. Een verplichte splitsing van post- en pakketdiensten zou deze ontwikkeling kunnen belemmeren, terwijl daar geen duidelijke maatschappelijke voordelen tegenover staan.

29.

Van de Minister voorts zijn voornemen toelichten om de prijsregulering, het referentie-aanbod en de overige voorwaarden voor toegang tot het netwerk van PostNL voor andere bedrijven (zoals de regionale postbezorgbedrijven) in vijf jaar af te schaffen, zoals hij voorstelt in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel over de Postwet? Worden hiermee niet nog meer mogelijkheden aan de monopolist gegeven om de markt te controleren en de eigen belangen te beschermen? Met andere woorden, kan op deze manier de monopolist op elk winstgevend stukje van de postmarkt niet altijd welke concurrent dan ook uit de markt duwen omdat deze concurrent de verkoopprijs aan de monopolist moeten betalen, maar vervolgens ook nog eigen kosten moeten maken, terwijl monopolist PostNL kosten bespaard die wel in de verkoopprijs zitten? Zo ja, vindt de Minister dit wenselijk? Zo nee, hoe voorkomt de Minister dat de monopolist op stukjes van de post- en pakketmarkt deze marktmacht zal misbruiken?

Op dit moment bestaat er geen wettelijke zekerheid dat regionale postbedrijven toegang hebben tot het landelijke postnetwerk van PostNL. De huidige contracten lopen in 2027 af en er is geen garantie dat nieuwe afspraken worden gemaakt. De voorgestelde toegangsregulering ziet niet alleen op tarieven, maar omvat tevens non-discriminatoire voorwaarden en transparantie via een referentieaanbod.

De in het wetsvoorstel voorgestelde afbouw betreft uitsluitend het beëindigen van tariefkortingen en gunstigere voorwaarden, niet de toegangsverplichting. Deze verplichting blijft ook na vijf jaar van kracht. PostNL kan na afloop van die periode de tarieven voor al haar klanten verhogen, maar mag regionale postbedrijven niet zwaarder belasten dan andere zakelijke klanten. Daarmee wordt verdringing van concurrenten uit de markt beperkt.

Het afbouwen van kortingen brengt tarieven dichter bij marktconforme tarieven en geeft regionale postbedrijven de ruimte om hun eigen sterke punten, zoals flexibiliteit en efficiëntie, maximaal te benutten. In een bredere bezorgmarkt ontstaan bovendien kansen voor regionale bedrijven om ook buiten hun eigen gebied te bezorgen, bijvoorbeeld door samenwerking met andere logistieke netwerken. Kortingen zouden dit proces juist vertragen en concurrentie belemmeren.

Het is bovendien niet aannemelijk dat PostNL automatisch marktmacht heeft waarmee zij elke concurrent kan wegdrukken. Regionale postbedrijven dragen gemiddeld slechts 20% van hun volumes over aan PostNL. Het merendeel wordt binnen hun eigen netwerk opgehaald, gesorteerd en bezorgd. Hierdoor kunnen zij hun eigen efficiëntieslag maken en concurrerende tarieven hanteren. Kleinere, flexibele netwerken hebben lagere vaste kosten en schaalnadelen dan het landelijke netwerk van PostNL, waardoor zij winstgevend kunnen opereren, zelfs bij scherpe prijzen.

Daarnaast geldt dat wanneer regionale postbedrijven bepaalde volumes efficiënter kunnen bezorgen dan PostNL, het in het belang van PostNL is om deze partijen toegang te bieden tegen redelijke voorwaarden. Zo kan PostNL kosten besparen en profiteren van de efficiëntie van regionale spelers, waardoor een wederzijds belang ontstaat voor evenwichtige afspraken. Dit houdt de markt dynamisch en biedt regionale postbedrijven de mogelijkheid om hun positie te behouden en uit te breiden.

Tot slot kunnen regionale postbedrijven hun netwerk ook inzetten om samen te werken met mogelijke toetreders tot de brede bezorgmarkt, waardoor de concurrentie verder wordt versterkt en de markt dynamisch blijft.

30.

Onderschrijft de Minister, zo vragen deze leden voorts, dat de ACM het retail-minus tarief als toegangsvoorwaarde voorstelt in haar advies? Waarom volgt hij dat advies niet op? Heeft de Minister nog andere vormen van prijsregulering voor PostNL overwogen om de positie van andere postbedrijven te verstevigen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Als argument voor afschaffing van de toegangsvoorwaarden stelt de Minister dat de continuïteit van het netwerk van PostNL daarmee versterkt zou worden. Kan de Minister dat uitleggen? Waarom zou die continuïteit juist niet zijn gebaat bij afhandeling van meerdere poststromen van meerdere aanbieders door PostNL via de toegang tot haar netwerk, zoals de Minister in de toelichting bij de nota van wijziging suggereert? Heeft de Minister zijn voorstel om de toegangsvoorwaarden te schrappen vooraf besproken met de regionale postbedrijven? Zo ja, wat heeft hij met de uitkomsten van dat gesprek gedaan? Zo nee, waarom niet?

Ik heb er bewust voor gekozen de retail-minus aanpak niet te volgen vanwege de hoge complexiteit. Bij dit model zouden regionale postbedrijven korting krijgen op het toegangstarief op basis van de kostprijzen van het landelijke netwerk. Dit vereist diepgaand inzicht in alle ketenkosten en een intensief toezichtstelsel van de ACM, wat aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengt. Bovendien zou nieuwe

regelgeving moeten worden opgesteld en een complex controlemechanisme ingericht, waardoor het systeem pas operationeel zou zijn wanneer de huidige commerciële afspraken tussen PostNL en regionale partijen al zijn verlopen. Hierdoor biedt het model weinig direct voordeel voor regionale postbedrijven.

Allerlei mogelijk denkbare alternatieve modellen zijn in het verleden overwogen. Zoals om een vaste korting te blijven hanteren of om tariefregulering geheel los te laten, wat tot hogere kosten voor gebruikers leidt maar mogelijk tot meer markttoetreding en samenwerking tussen verschillende postbedrijven zou kunnen leiden. Een ideaal model voor toegang, dat alle belanghebbenden tevredenstelt, bestaat echter niet.

Het thans gekozen model tot afbouwen van kortingen en herziening van de toegangsvoorwaarden is een afweging geweest en is meermaals besproken met regionale postbedrijven en andere belanghebbenden. Hieruit is een systeem voortgekomen waarbij onderhandelde toegang verplicht blijft en regionale postbedrijven niet meer betalen dan andere zakelijke klanten. Zo ontstaan marktconforme tarieven en behouden regionale postbedrijven zekerheid over toegang tot het landelijk netwerk. Ze krijgen bovendien een reële overgangstermijn van vijf jaar om voor zover nodig hun bedrijfsmodel aan te passen aan de nieuwe tariefstructuur en worden gestimuleerd mee te bewegen met de marktrealiteit.

Deze aanpak draagt bij aan de continuïteit van het landelijke netwerk van PostNL en stelt het netwerk in staat de universele postdienst te blijven vervullen. Tegelijkertijd creëert het een gelijk speelveld waarin alle partijen zich kunnen aanpassen aan de veranderende postmarkt en kunnen bijdragen aan een brede bezorgmarkt voor post en pakketten, zonder dat er disproportionele administratieve lasten of vertragingen ontstaan.

31.

Erkent de Minister dat in het ACM-advies juist de regionale postbedrijven worden gezien als één van de aanjagers van potentiële concurrentie in de postmarkt en de totstandkoming van de bredere bezorgmarkt? Zo ja, erkent de Minister dat behoud van deze bedrijven ook om deze reden essentieel is en dat toegang noodzakelijk is om dat te verzekeren? Waarom gaat de Minister voorbij aan de aanbeveling op pagina 32 van het ACM-rapport om regulering intact te houden, zodat de regionale postbedrijven een grotere rol in de markt kunnen spelen in plaats van regulering af te schaffen waardoor die bedrijven mogelijk uit de markt verdwijnen?

De belangrijkste aanjagers van potentiële concurrentie binnen een bredere bezorgmarkt zijn niet de regionale postbedrijven, maar bedrijven met landelijke bezorgnetwerken, bijvoorbeeld in de pakketmarkt of andere logistieke netwerken. Volgens de ACM is de convergentie naar een brede bezorgmarkt met deze spelers al geleidelijk gestart.⁴ Dit betekent niet dat regionale postbedrijven geen rol spelen: zij kunnen samenwerken met deze alternatieve netwerken en zo bijdragen aan een versnelling van de transitie naar de brede bezorgmarkt.

Voor deze transitie is een wettelijk voorgeschreven laag toegangstarief echter niet gewenst. Een dergelijk tarief zou de prikkel wegnemen voor regionale postbedrijven om actief samenwerking te zoeken met andere marktpartijen buiten PostNL. Door deze wetswijziging wordt toegang tot het landelijke netwerk gegarandeerd. Tevens wordt voorgesteld tijdelijk kortingen op het toegangstarief vast te leggen die in vijf jaar tijd worden

⁴ *De postmarkt in transitie, bouwstenen voor een visie op de postmarkt*, april 2025, ACM, P.23

afgebouwd. Op die manier geven we postbedrijven die voor een deel van de bezorging afhankelijk zijn van het landelijke netwerk van PostNL de tijd om zich aan te passen aan gewijzigde marktomstandigheden. Marktpartijen, zoals PostNL en regionale postbedrijven, kunnen wel vrijwillig afspraken maken die gunstiger zijn dan het wettelijke minimum.

Kortom: met deze wetswijziging wordt toegangsregulering ingesteld en geborgd. Op dit moment bestaat er geen wettelijke toegangsregulering. Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt juist gewaarborgd dat regionale postbedrijven de mogelijkheid behouden om een rol te spelen in de transitie naar de brede bezorgmarkt. Gezien de huidige druk op de postmarkt is samenwerking met andere netwerken bovendien cruciaal voor hun toekomstperspectief.

32.

Erkent de Minister dat de ACM in haar rapport op pagina 32 een doorkijkje geeft naar de ontwikkeling van de bredere bezorgmarkt door onder meer te schrijven:

«Daarom moet er ruimte blijven bestaan voor (meer) toetreding op de diverse deelmarkten. Op bepaalde segmenten is concurrentie op termijn wel te verwachten zonder verregaande stimuleringsmaatregelen. De ACM verwacht dat pakketbezorgers een concurrerend aanbod kunnen doen voor een D+1 prioriteitsdienst, brievenbuspakketjes, aangetekende post en op termijn ook voor zwaardere poststukken. Homogeen drukwerk (zoals tijdschriften) kunnen door foldernetwerken worden bezorgd. Concurrentie kan de prijs disciplineren op deze segmenten en de kwaliteit verhogen. Andere bezorgers kunnen organisch toetreden op deze segmenten maar het kan wenselijk zijn om toetreding verder te stimuleren door eventuele restricties weg te halen.»

Dit geeft een klein doorkijkje naar de toekomst, maar uit het ACM-onderzoek kan niet worden opgemaakt hoe de postmarkt op lange termijn eruit zal zien. De bouwstenen die de ACM aanreikt, zijn gericht op de korte(re) termijn, binnen het bestaande model van de postmarkt met het landelijke postnetwerk van PostNL.

33.

Wat is de visie van de Minister op deze ontwikkeling? Vindt hij deze wenselijk? Zo ja, hoe stimuleert de Minister deze ontwikkelingen met de wijzigingen van de Postwet? Is de Minister bereid om in de door de ACM genoemde segmenten van de markt waar een concurrerend aanbod gedaan kan worden, dat ook zo snel mogelijk te stimuleren? Zo ja, welke termijn staat hem daarbij voor ogen?

Zoals ik in de beantwoording van andere vragen al heb aangegeven, is op dit moment onduidelijk hoe de postmarkt zich zal ontwikkelen richting een brede bezorgmarkt in de toekomst. Een volledig toekomstbeeld is mijns inziens niet noodzakelijk voor de behandeling van de voorgestelde wijziging van de Postwet. Deze wijziging is op dit moment namelijk hard nodig om realistische kaders voor de UPD te creëren en te voorzien in flexibiliteit om in lagere regelgeving soepel op onzekere toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

34.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen vervolgens in de voorliggende brief dat de kortingen van postvervoerders in vijf jaar tijd worden afgebouwd. Welke tarieven betalen deze postvervoerders nu? Welke tarieven betaalt de Rijksoverheid zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst nu? Indien de Minister geen absolute getallen kan of mag geven, kan hij dit dan wel relatief aangeven? Met andere woorden, zijn de tarieven die

de Rijksoverheid betaalt hoger of lager dan die van de postvervoerders? Hoe kunnen postvervoerders de concurrentie met PostNL aangaan als de postvervoerders geen lagere prijs krijgen voor de kosten die zij maken voor het verzorgen van deze post voor PostNL? Ziet de Minister ook het gevaar dat de markt dit niet zomaar zal gaan oplossen, omdat er met monopolist PostNL geen vrije markt is? Zo ja, wat gaat de Minister hieraan doen?

De tarieven die postvervoerders nu betalen voor toegang zijn vastgelegd in bilaterale privaatrechtelijke overeenkomsten met PostNL. Dat kunnen bestaande overeenkomsten zijn die zijn verlengd of contracten die PostNL heeft overgenomen van Sandd na de fusie. Het betreft gunstige tarieven ten opzichte van zakelijke tarieven. De tarieven die de Rijksoverheid betaalt voor post- en pakketdiensten zijn vastgelegd in de aanbesteding door het Ministerie van Financiën. De exacte tarieven per dienst zijn niet openbaar, maar de totale geraamde waarde van de raamovereenkomst voor de postdienstverlening bedroeg in 2023 rond de 105 miljoen euro. Volgens de categorie Logistiek heeft de Rijksoverheid 14% marktaandeel in het totale postvolume.⁵

Zie verder voor de vragen met betrekking tot concurrentie en prijsstelling het antwoord op vraag 10.

35.

Kan de Minister toelichten welke rol hij voor zichzelf weggelegd ziet om de kaders te creëren die nodig zijn om tot de bredere bezorgmarkt te komen? Hoe wil de Minister daarbij omgaan met de Alternatieve Postvisie die door een aantal partijen uit de postmarkt naar hem en de Kamer zijn gestuurd, en waarin onder meer ook deze richtingen zijn uitgewerkt? Is de Minister bereid om deze visie op korte termijn samen met de opstellers nader uit te diepen en tot uitvoering over te gaan?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 14.

36.

Waarom kiest de Minister niet voor regulering van het servicekader voor de zakelijke markt, terwijl met name aanlevertijden van groot belang zijn voor de bedrijfsprocessen van zakelijke klanten? Kan de Minister aangeven wat wijzigingen van het servicekader voor gevolgen hebben voor de bedrijfsprocessen van grafische bedrijven? Op welke manier heeft hij dit betrokken bij zijn afwegingen en heeft de Minister hierover met de grafische sector gesproken?

Een uitbreiding van regulering van de UPD naar de hele postmarkt, inclusief zakelijke post, leidt tot onnodige administratieve lasten en past niet bij een postmarkt die steeds verder krimpt. Dit neemt niet weg dat zorgen bij zakelijke klanten van PostNL bestaan over de kwaliteit en kosten van zakelijke post. Deze zorgen van onder andere brancheorganisatie KVGO zijn mij bekend. Ik heb uiteindelijk gekozen voor de effectieve en efficiënte maatregel van transparantie- en monitoringverplichtingen voor PostNL. Omdat UPD- en zakelijke post samen worden bezorgd, zal een betere monitoring van de kwaliteit 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

⁵ Categorieplan Logistiek 2023–2026, Ministerie van Financiën, juni 2023

37.

Sinds 2009 is de pakketmarkt sterk ontwikkeld en ondervindt PostNL concurrentie, zelfs in het UPD-deel van de pakketmarkt. Klopt het dat PostNL een voordeel heeft ten opzichte van concurrenten omdat PostNL geen btw hoeft te betalen in dit deel van de pakketmarkt? Betekent dat niet een groot concurrentienadeel voor de andere pakketbedrijven? Vindt de Minister dit wenselijk? Is de UPD in dit onderdeel van de pakketmarkt nog wel nodig? Zo ja, waarom? Zo nee, heeft de Minister overwogen om de UPD kleiner te maken?

Het klopt dat de UPD-verlener voor de poststukken die onder de UPD aangewezen zijn een btw-vrijstelling geniet, zoals in de beantwoording van vraag 7 is toegelicht. Wat betreft de pakketmarkt beperkt dit voordeel zich tot de pakketten die onder de UPD gereguleerd worden (vooral pakketten die door consumenten wordt verstuurd). Dit gaat om een relatief klein deel van de pakketmarkt. Daar komt bij dat PostNL verplicht is alle binnenkomende internationale pakketpost van andere nationale postbedrijven af te handelen (ook als dat netto kosten met zich meebrengt) terwijl andere pakketvervoerders volledige regie hebben over hun eigen logistieke stromen en klanten. Tenslotte staat tegenover een vrijstelling van btw dat PostNL ook geen kosten kan aftrekken in het kader van deze diensten.

De vraag of de scope van de UPD beperkt kan worden is valide. Hierbij refereer ik graag naar het antwoord op vraag 7. Bij het herzien van de Europese Postrichtlijn zal mij inzetten om alleen die diensten die strikt noodzakelijk zijn voor het publieke belang binnen de scope van de UPD te laten vallen.

Marktmacht

38.

E-conomics schrijft dat de huidige situatie een sterke neiging heeft tot «regulatory capture». Het huidige model kenmerkt zich door een structurele informatieachterstand voor beleidsmakers en toezichhouders, waardoor er risico is op regulatory capture en kruissubsidiëring van aanpalende markten. Hoe gaat de Minister daarmee om? Erkent de Minister dat PostNL sinds de overname van Sandd in 2020 een feitelijk privaat monopolie bezit in de zakelijke postmarkt, met name in het segment voor bulkpost en overheidszendingen? Acht de Minister het wenselijk dat er in deze markt, met nagenoeg 100% marktaandeel, geen voorafgaand tarieftoezicht of kostentoe rekening geldt? Zo ja, waarom?

Het risico op *regulatory capture* is een bekend aandachtspunt bij beleidsvorming, niet alleen in relatie tot private ondernemingen maar ook bij publieke organisaties. Om dit te ondervangen is een gezamenlijke feitenbasis essentieel. Daarom heeft de ACM onderzoek gedaan naar de postmarkt en zijn financiële scenario's opgesteld door EY. Op basis daarvan is gekozen voor een pakket maatregelen dat zowel de financiële houdbaarheid van de UPD borgt als het systeem en de stimulans geeft aan PostNL om de kwaliteit te verbeteren.

Ik erken dat PostNL sinds de overname van Sandd een feitelijk monopolie heeft als eigenaar van het landelijke postnetwerk in de zakelijke postmarkt. Tegelijkertijd zijn er ook veel regionale postvervoerders actief binnen dit segment. Dat PostNL een feitelijk monopolie heeft met het landelijk postnetwerk betekent echter niet per definitie dat zij haar marktmacht misbruikt.

Voorafgaand tarieftoezicht of kostentoerekening acht ik in dit segment niet wenselijk. Zakelijke klanten, waaronder de overheid, zijn goed in staat zelf afspraken te maken met PostNL over dienstverlening en tarieven, waardoor flexibiliteit behouden blijft. Het publieke belang is hierbij niet geschaad: de dienstverlening is toegankelijk en betaalbaar, en wordt verder versterkt door maatregelen gericht op betrouwbaarheid.

Daarbij zet ik in op een rendementsplafond. Dit voorkomt overwinsten, ook in het zakelijke segment, en zorgt vanzelf voor een transparanter kostentoerekeningssysteem tussen het post- en pakketnetwerk. Microsturing van tarieven draagt daarentegen niet bij aan de betaalbaarheid, toegankelijkheid of betrouwbaarheid van de postvoorziening.

39.

Hoe beoordeelt de Minister het risico dat PostNL in deze situatie de mogelijkheid heeft om contracttarieven te verhogen, de dienstverlening af te bouwen of kleine klanten te marginaliseren? Erkent de Minister, indien dit gebeurt, dat dit ten koste gaat van veel mkb-bedrijven en uiteindelijk ten koste gaat van de consument, aangezien die onnodige hogere kosten krijgt doorberekend? Zijn er door de Minister en/of door de ACM signalen ontvangen van grote zakelijke afnemers over toegenomen kosten of verminderde dienstverlening? Zo ja, welke en wanneer?

Het in stand houden van een landelijk dekkend postnetwerk vergt aanzienlijke middelen, zeker nu de postvolumes dalen. Dit leidt onvermijdelijk tot financiële druk. Het is daarom maatschappelijk wenselijk dat de kosten in redelijkheid worden doorberekend aan de gebruikers van het netwerk. Als de tarieven te hoog worden bevonden, kunnen gebruikers zoals bedrijven, overheidsorganisaties en burgers op zoek gaan naar alternatieven.

Het is lastig om scherp te onderscheiden wanneer prijsstijgingen of veranderingen in dienstverlening voortkomen uit misbruik van marktmacht, of uit de economische realiteit van een dalende markt en hoge vaste kosten. Feit is dat de winstmarges van de postdivisie ver onder de 9% liggen; er is dus geen sprake van overwinsten. Er kan dus niet worden gesteld dat hogere kosten voor zakelijke klanten of consumenten onnodig zijn.

Wel zijn er signalen dat de kosten voor zakelijke post zijn toegenomen en dat de kwaliteit onder druk staat. De zorgen op de zakelijke markt kennen dezelfde oorsprong als de zorgen die spelen bij de UPD. Ook bij de UPD voldoet PostNL niet aan de gestelde kwaliteitseisen en stijgen de tarieven. Om kwaliteit te verbeteren, zet ik in op een kwaliteitsmanagementsysteem waarmee gericht kan worden gestuurd op de betrouwbaarheid van de dienstverlening. Een effectief kwaliteitsmanagementsysteem zal de kwaliteit van zowel de UPD als de zakelijke markt verbeteren.

Toezicht

40.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de ACM schrijft: «Sinds de overname van Sandd is er onvoldoende concurrentie en keuze voor grote verzenders. Het gebrek aan concurrentie leidt tot marktfalen.».

Wat zijn volgens de Minister de gevolgen van dit marktfalen? Waarom kan de toezichthouder niet ingrijpen om dit marktfalen op te lossen? Heeft de toezichthouder momenteel de mogelijkheid om dit marktfalen op te lossen? Zo nee, krijgt de toezichthouder met de voorgestelde wijzigingen wel die mogelijkheid?

De ACM schrijft ook:

«Het huidige wettelijk kader en het toezicht daarop zijn de afgelopen jaren onvoldoende effectief geweest. De wettelijke minimumnorm is al zes jaar niet gehaald en voorlopig nog niet in zicht. Uit het onderzoek van EY blijkt dat het aspect kwaliteit van de dienstverlening bij PostNL geen standaardonderdeel is van de prognoses van de strategische plannen.».

Wat vindt de Minister van het bovenstaande?

Ik zie het geschetste probleem niet primair als gevolg van marktfalen door een gebrek aan concurrentie, maar vooral als een gevolg van onvoldoende passende wettelijke kaders. Wanneer de huidige normen voor de UPD niet meer uitvoerbaar blijken en daardoor niet worden gehaald, kan niet verwacht worden dat de alleen toezichthouder een oplossing zal bieden met meer handhaving. De ACM beschikt reeds over instrumenten om in te grijpen bij marktmisbruik en wanneer wettelijke normen worden overtreden. Het knelpunt zit in het feit dat bestaande UPD-kaders niet meer aansluiten bij de realiteit van veranderende gebruikersbehoeften en een daaropvolgend krimpende postmarkt. Om effectief toezicht en handhaving mogelijk te maken, is daarom een aanpassing van deze kaders noodzakelijk.

De kwaliteit van de dienstverlening moet daarbij nadrukkelijk geborgd worden en blijven. Ik zal hierover met PostNL bindende afspraken maken, onder meer door de invoering van een kwaliteitsmanagementsysteem. Zo wordt geborgd dat kwaliteitsnormen realistisch, uitvoerbaar, en controlebaar zijn, en dat PostNL garanties kan geven op de naleving ervan.

41.

Vervolgens schrijft de ACM:

«Het opleggen van monitorings- en transparantieplicht ten aanzien van prestaties op betrouwbaarheid kan PostNL aanzetten om hier meer op te sturen. Daarnaast kunnen financiële consequenties een prikkel geven om de betrouwbaarheid op peil te houden».

De ACM schrijft dus dat deze plicht PostNL «kan» aanzetten tot beter gedrag, maar zal dit dan ook daadwerkelijk gebeuren? Op dit moment heeft PostNL immers ook een plicht om de prestaties te monitoren en daarover transparant te rapporteren, dus waarom zou het vaker laten rapporteren deze problematiek oplossen? Krijgt ACM de mogelijkheid om afdoende financiële consequenties te laten gelden?

Consumenten moeten weer erop kunnen vertrouwen dat een brief wordt bezorgd binnen de afgesproken tijd. Om dit te borgen, zal ik met PostNL bindende afspraken maken over een kwaliteitsmanagementsysteem en de wijze waarop zij kwaliteitsnormen zal realiseren en welke garanties daarbij kunnen worden gegeven. Onderdeel van dit kwaliteitsmanagementsysteem zijn nieuwe verplichtingen voor monitoring en transparantie. Bij de uitwerking hiervan zal de ACM nauw worden betrokken om te zorgen dat deze verplichtingen effectief zijn en daadwerkelijk aanzetten tot beter gedrag. Voorts verwijs ik naar mijn antwoorden bij vragen 12 en 36 over het proces om de monitorings- en transparantieplichtingen vast te leggen.

42.

Kan de Minister beargumenteren waarom een helder gescheiden boekhouding niet randvoorwaardelijk is voor een wettelijk rendementsplafond? Zo nee, waarom niet? Waarom ziet de ACM dit anders? De ACM heeft meermalen aangegeven geen of onvoldoende inzicht te hebben in de kostentoerekening door PostNL. Lost het voorliggende wetsvoorstel dit

op? Zo nee, wat is hiervoor nodig? Heeft de ACM inzicht in de kostprijsstructuur van PostNL? De ACM geeft in haar rapport een vergelijking van de prijsontwikkeling van de verschillende postprijzen in verschillende Europese landen. Hierin is geen rekening gehouden met het feit dat de tarieven in de genoemde landen zijn gebaseerd op uiteenlopende gewichtscategorieën. Kan de Minister en/of de ACM deze vergelijking tussen landen geven, gecorrigeerd voor de verschillende gewichtscategorieën? Leidt dit tot een ander beeld? Kan de Minister aangeven welke aanvullende maatregelen de ACM in staat zal stellen de zakelijke klanten meer bescherming te geven tegen de marktmacht van PostNL? Is ex-ante toezicht hiervoor niet beter geschikt? Zo nee, waarom niet? Is de Minister bereid om, indien beantwoording van één of meer van bovenstaande vragen meer op de weg van de ACM ligt, deze vragen door de ACM te laten beantwoorden?

Een wettelijk rendementsplafond voor het gehele postbedrijf maakt het voor de ACM eenvoudiger te beoordelen of met het postnetwerk overwinsten worden behaald. Op dit moment heeft PostNL als enige bedrijf een landelijk dekkend postnetwerk waardoor er een risico kan bestaan op misbruik van machtspositie. Een rendementsplafond op het gehele postnetwerk beperkt dit risico. Met de voorgestelde wijziging van Postwet wordt een grondslag gecreëerd om desgewenst een generiek rendementsplafond vast te stellen, waarmee ook zakelijke gebruikers tegen dit specifieke risico van misbruik kunnen worden beschermd. De huidige uitdagingen rond kostentoe rekening hebben vooral betrekking op de scheiding tussen UPD- en niet-UPD-activiteiten. Het rendementsplafond voor het gehele postbedrijf is een aanvullend instrument dat losstaat van deze problematiek. Wel blijft gelden dat de tarieven voor de UPD kostengeoriënteerd moeten zijn. Daarom zal worden onderzocht wat dit betekent voor de bestaande tariefregulering. Daarnaast worden aanvullende eisen gesteld aan de kostentoe rekening tussen het post- en pakketnetwerk om kruissubsidiëring te voorkomen. Zie ook de beantwoording bij vragen 45, 46 en 47.

Artikel 22 van de Postwet verplicht de UPD verlener reeds tot het voeren van een gescheiden boekhouding. De huidige regels voor kostentoe rekening in de Postregeling 2009 werken dit nader uit en beogen te waarborgen dat kruissubsidiëring tussen de UPD en zakelijke postdiensten niet plaatsvindt. Deze verplichtingen vloeien voort uit de Europese Postrichtlijn. De ACM beschikt op basis van de huidige Postwet over instrumenten om hier toezicht op te houden.

In mijn brief van 30 juni 2025 heb ik aangekondigd nader onderzoek te doen naar de vormgeving van een generiek rendementsplafond. Onderdeel daarvan is de vraag welke informatie de ACM minimaal nodig heeft om effectief toezicht te kunnen houden en zakelijke klanten voldoende bescherming te bieden tegen mogelijk misbruik van marktmacht door PostNL.

43.

Is de Minister bereid om een verplichte gescheiden boekhouding en een wettelijk verbod op kruissubsidie op te leggen aan PostNL tussen in elk geval de zakelijke postdiensten en de UPD? Zo nee, waarom niet? Is de Minister bereid om de ACM wettelijke gereedschappen te verschaffen waarmee zij PostNL kan verplichten tot het voeren van een gescheiden boekhouding, het toepassen van kruissubsidie kan verbieden en al het andere kan doen wat nodig is om het speelveld in de markt tussen PostNL en andere aanbieders eerlijk te houden?

Artikel 22 van de Postwet verplicht de UPD-verlener reeds tot het voeren een gescheiden boekhouding. De huidige regels voor kostentoerekening in de Postregeling 2009 werken dit nader uit en beogen te waarborgen dat kruissubsidiering tussen de UPD en zakelijke postdiensten niet plaatsvindt. Deze verplichtingen vloeien voort uit de Europese Postrichtlijn. De ACM beschikt op basis van de huidige Postwet over instrumenten om hier toezicht op te houden. Zoals ik in het voorgaande antwoord heb aangegeven is er onderzoek aangekondigd hoe deze regels het beste kunnen worden toegepast in combinatie met een generieke rendementsnorm.

44.

De afgelopen jaren is het met toezicht door de ACM niet gelukt om PostNL te laten voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de UPD. Waarom zouden deze eisen in de toekomst wel gehaald worden als PostNL hier vaker over rapporteert? Klopt het dat PostNL nu rapporteert over deze eisen? Welke maatregelen en sancties kan de ACM momenteel nemen als PostNL niet aan de eisen voldoet? Welke maatregelen en sancties kan de ACM na wijziging van de wet nemen indien PostNL niet aan de eisen voldoet?

De ACM heeft verschillende opties om in te grijpen als PostNL niet voldoet aan de wettelijke eisen, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of een bindende gedragslijn. Bij het inzetten van sancties en de keuze daartussen neemt ACM in overweging in welke mate een sanctie effectief bijdraagt aan het verhelpen van de overtreding. In geval van overmacht is het opleggen van een boete bijvoorbeeld weinig zinvol. De wijziging van de wet brengt geen verandering in het handhavingsinstrumentarium van ACM, maar breidt het toezicht wel uit naar meer postsegmenten. Het toezicht op de toegangsregulering is een belangrijk onderdeel van deze uitbreiding.

PostNL rapporteert momenteel jaarlijks aan ACM over het behaalde kwaliteitsniveau in het voorafgaande jaar. Vaker en publiekelijk rapporteren over de kwaliteitseisen kan er onder meer toe bijdragen dat concurrerende postbedrijven daar effectiever op kunnen inspelen met hun dienstverlening en dat sneller duidelijk wordt waar kansen liggen voor nieuwe toetreders.

Het onderliggende probleem ligt echter niet primair bij een tekort aan toezicht of handhaving, maar bij wettelijke normen die onvoldoende aansluiten op de huidige marktomstandigheden. Wanneer UPD-eisen structureel onuitvoerbaar blijken, kan niet worden verwacht dat de ACM dit uitsluitend via extra toezicht of sancties kan oplossen. Daarom is het noodzakelijk de kaders zelf te actualiseren.

45.

De ACM geeft aan dat met de invoering van een rendementsplafond er geen noodzaak meer is voor een ingewikkelde kostentoerekening. Deelt de Minister de opvatting dat met de genoemde omvangrijke intercompanykosten, er sprake is en blijft van kosten die verschoven worden en dat daarom kostentoerekening noodzakelijk blijft om goed toezicht te kunnen houden? Erkent de Minister dat de ACM al jaren problemen heeft met het verifiëren van de door PostNL verstrekte informatie om de kostentoerekening te beoordelen en dat ACM geen of onvoldoende toegang tot de werkelijke kosten, baten en geldstromen van PostNL krijgt?

Zoals ik in mijn brief van 30 juni 2025 heb aangegeven, wordt momenteel onderzoek gedaan naar de verdere vormgeving van een generiek rendementsplafond. Daarbij ligt het voor de hand dat de bestaande kostentoerekeningssystematiek vanwege de EU-postrichtlijn niet volledig

kan worden losgelaten. Wel kan worden gekeken naar mogelijkheden voor vereenvoudiging.

Een belangrijk aandachtspunt is de verdeling van kosten tussen het pakketnetwerk en het postnetwerk. In het ontwerp van een rendementsplafond zal daarom worden meegenomen welke eisen aan kostentoerekening nodig blijven. Daarbij staat ook centraal welke informatie de ACM minimaal moet ontvangen om effectief toezicht te houden en eindgebruikers te beschermen tegen mogelijk misbruik van marktmacht.

46.

Waarom denkt de Minister dat het een goed idee is om de regels voor PostNL te versoepelen door terug te vallen op alleen nog een normrendement? Kan de Minister niet beter juist nadere eisen stellen aan de toerekening van kosten door PostNL, het voorkomen van ongewenste kruissubsidie en het faciliteren van de ACM in de benodigde instrumenten om kostentoerekening wél goed te kunnen uitvoeren?

Het instellen van een generiek rendementsplafond is niet bedoeld als een versoepeling van de regels, maar juist als een versterking van de regulering. Door dit plafond uit te breiden naar het gehele postnetwerk wordt voorkomen dat er overwinsten kunnen ontstaan, terwijl tegelijkertijd de administratieve lasten verminderd kunnen worden door een eenvoudiger systeem. Daarbij geldt dat de tarieven voor de UPD kosten-georiënteerd moeten blijven. Onderzocht wordt wat dit betekent voor de bestaande tariefregulering. Ook zal onderzocht worden welke aanvullende eisen gesteld zullen worden aan de kostentoerekening tussen het post- en pakketnetwerk. Er is dus eerder sprake van een uitbreiding en aanscherping van de regelgeving dan van een versoepeling.

Omdat het zakelijke postsegment geen onderdeel uitmaakt van de UPD, blijft gescheiden boekhouding verplicht op grond van de EU-Postrichtlijn. Ook bij een generiek rendementsplafond blijft kostentoerekening daarom noodzakelijk om kruissubsidiering tussen UPD en niet-UPD activiteiten te voorkomen. Wel zal onderzocht worden of deze systematiek eenvoudiger en effectiever kan worden ingericht dan nu het geval is.

47.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen tevens of de Minister bereid is om af te stappen van alleen het normrendement als maatstaf en de voor ACM benodigde instrumenten alsnog te regelen via de Postwet en de UPD-voorwaarden? Deelt de Minister de opvatting dat indien alleen op een normrendement voor het gehele bedrijf PostNL gekoerst wordt, het risico ontstaat of toeneemt dat prijzen zullen dalen in segmenten waarin wél concurrentie bestaat (zoals de zakelijke markt) en zullen stijgen in segmenten waarin concurrentie ontbreekt, zoals de UPD? Kan de Minister zijn visie hierop gedetailleerd toelichten? Klopt het dat bij een rendementsplafond er geen toezicht meer mogelijk is op de zakelijke postmarkt? Zo ja, deelt de Minister de opvatting dat toezicht op die markt wellicht noodzakelijk is ter bescherming van de kleinere aanbieders zoals de regionale postbedrijven, respectievelijk om te komen tot de bredere bezorgmarkt?

Ik herken niet het beeld dat uitsluitend het normrendement als maatstaf voor PostNL zou gaan gelden. Indien enkel een normrendement voor het gehele bedrijf wordt gehanteerd, kan inderdaad het risico ontstaan van kruissubsidiering tussen de UPD en niet-UPD-diensten. Dat zou in strijd zijn met de Europese Postrichtlijn.

Om dit te voorkomen ben ik niet voornemens af te stappen van de kostentoerekeningsystematiek voor de UPD. De Postrichtlijn vereist dat er een kostentoerekeningsystematiek plaatsvindt tussen de UPD en niet-UPD activiteiten van de UPD-verlener. Door deze systematiek te behouden, blijven de UPD-tarieven in lijn met de werkelijke kosten. Wel streef ik erna te onderzoeken hoe de huidige kostentoerekeningssystematiek vereenvoudigd kan worden, met het oog op het vergemakkelijken van de uitvoering voor de ACM.

Het beeld dat er bij invoering van een rendementsplafond geen toezicht meer mogelijk zou zijn op de zakelijke postmarkt, deel ik niet. Met dit wetsvoorstel wordt in de Postwet een grondslag gecreëerd voor uitbreiding van het rendementsplafond. Tevens wordt geborgd dat regionale postbedrijven ook na de afbouw van de tariefkorting toegang behouden tot het landelijke postnetwerk. De ACM houdt hier toezicht op.

Een eventueel risico dat zakelijke tarieven kunstmatig laag worden gehouden om concurrenten te weren, wordt beperkt met de voorgestelde toegangsregulering. Na afloop van de afbouwperiode van de tariefkorting geldt immers dat regionale postbedrijven altijd een toegangs aanbod moeten ontvangen dat minimaal gelijk is aan het zakelijke tarief. In uiterste gevallen kan de ACM optreden tegen misbruik van een machtspositie.

48.

Is de Minister bereid om in plaats van het versoepelen van het toezicht op PostNL via onder meer een normrendement, te overwegen om de posttak van PostNL zelf over te nemen en zo een einde te maken aan de kennelijk ingewikkelde kostentoerekening, respectievelijk vol in te kunnen zetten op maatschappelijk sociale banen, concurrentie over de rug van de postbezorgers te voorkomen en vermenging van overheids subsidie met dividend gelden en andere ongewenste facetten te voorkomen? Zo nee, waarom niet? Is hij dan wel bereid om het toezicht op PostNL gewoon intact te laten en te versterken? Heeft de Minister overwogen om de kostentoerekening zelf op te dragen aan een specifieke daartoe aan te wijzen accountant, die wel met de beweerde complexiteit kan omgaan? Zo nee, waarom niet? Is de Minister bereid om dat alsnog te doen als het voor de ACM te complex is?

Een staatsdeelneming is een van de meest ingrijpende vormen van overheidsinterventie. Hiervoor gelden de voorwaarden uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Vanuit economisch perspectief is dit alleen aan de orde wanneer er sprake is van publieke belangen die niet via contracten of via andere wettelijke instrumenten kunnen worden geborgd.

Voor de postmarkt geldt dit niet. Beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit kunnen via wet- en regelgeving worden geborgd; publiek eigenaarschap biedt daarvoor geen oplossing. De voorgestelde wijziging van de Postwet versterkt deze borging, ook richting de toekomst. Daarmee acht ik een staatsdeelneming niet proportioneel.

De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid geeft aan dat voor een staatsdeelneming een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden op basis van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Mijn oordeel is dat de combinatie van de Postwet en het toezicht door de ACM na herziening voldoende mogelijkheden biedt om de publieke belangen in de postmarkt te beschermen.

Ten aanzien van de kostentoerekening heb ik in mijn brief van 30 juni 2025 aangekondigd nader onderzoek te doen naar de vormgeving van een

generiek rendementsplafond. Daarbij zal expliciet worden meegenomen hoe de ACM beter kan worden voorzien van inzicht in de kostentoerekening, zodat effectief toezicht gewaarborgd blijft.

Toezicht andere landen

49.

Kan de Minister aangeven in welke Europese landen is gekozen voor een vergelijkbaar toezichtmodel, zonder toezicht op tarieven en/of kostentoe-rekening? Klopt het dat alleen Denemarken voor een dergelijk model heeft gekozen, maar hier nu juist van terugkomt? Wat is daarvan de reden? Kan de Minister gemotiveerd aangeven waarom hij tot een andere afweging komt dan andere Europese landen? Wat maakt de Nederlandse situatie anders?

Net als onze buurlanden zijn wij gebonden aan de Europese Postrichtlijn. Hierin worden eisen gesteld aan de inrichting van de kostentoerekening rondom de UPD. Hier blijft Nederland zich aan houden en er blijft dan ook sprake van een vorm van kostentoerekening. Wel is het de inzet van mij om de huidige kostentoerekeningssystematiek te versimpelen en deze effectiever in te richten. De ACM geeft namelijk aan dat zij de huidige systematiek als complex en lastenintensief ervaart. Zij achten het van belang om een rendementsplafond op het gehele postbedrijf toe te passen zodat het voorkomen van overwinsten op het postbedrijf zich makkelijker kan voltrekken. Verkend zal worden hoe het rendementsplafond het beste uitgewerkt kan worden. Dit vraagstuk is met name op de langere termijn relevant, bijvoorbeeld na ingang van D+3. Op korte termijn zijn overwinsten voor de UPD-verlener zeer onwaarschijnlijk.

Het is mij niet duidelijk waar de leden van GL-PvdA op doelen dat Denemarken terug is gekomen op haar model van kostentoerekening. Uit gesprekken tussen EZ met de Deense overheid blijkt dat de afschaffing van de UPD geen groot publiek debat met zich heeft meebracht. In Denemarken is er in eerste instantie voor gekozen om de UPD stap voor stap te versoberen en uiteindelijk de UPD volledig los te laten. Dit is voor Nederland ook een waarschijnlijk eindbeeld, zij het met een ander tijdspad.

50.

Kan de Minister bevestigen dat in landen als Duitsland, Frankrijk en België wél kostentoerekening en/of tarieftoezicht geldt voor postdiensten die ook zakelijke klanten bedienen, inclusief bulk- en contractpost? Is de administratieve lastendruk hier relatief lager? Kan de Minister uitleggen waarom Nederland niet kiest voor het Duitse regime, ondanks de met Nederland vergelijkbare situatie? In het Duitse regime moet Deutsche Post haar zakelijke posttarieven onderbouwen via kostenmodellen. De Bundesnetzagentur toetst deze op redelijkheid. Kan de Minister beargumenteren dat Nederland met de huidige aanpak in lijn is met de geest van artikel 14 van de Europese Postrichtlijn, waarin staat dat tarieven kostengeoriënteerd, transparant en niet-discriminerend dienen te zijn?

Binnen de kaders van de EU Postrichtlijn kunnen lidstaten zelf de in de richtlijn vastgelegde minimale scope van de UPD uitbreiden. In een aantal lidstaten valt ook zakelijke partijenpost onder de UPD. In die gevallen volgt uit de richtlijn dat kostentoerekening en tariefzicht op die segmenten van toepassing is. In Nederland is in 2009 gekozen voor een liberaler regime, waarbij de zakelijke postmarkt niet is gereguleerd. De concurrentie van Sandd, tezamen met een zeer efficiënte postdienst heeft er in Nederland toe geleid dat consumenten en met name zakelijke afnemers jarenlang hebben kunnen profiteren van de laagste posttarieven in de EU.

Deze situatie maakte de noodzaak van tariefregulering tot nu toe overbodig. De afgelopen jaren zien we dat postvolumes verder afnemen en dat er sprake blijft van aanhoudende druk vanuit digitale alternatieven. Op deze krimpende markt met afnemend publiek belang is de Minister terughoudend met het uitbreiden van regulering naar de zakelijke markt.

Bij de nadere uitwerking van een generiek rendementsplafond en bijbehorende tariefregulering dienen de eisen ten aanzien van kostenoriëntatie, transparantie en niet-discriminerende tarieven zoals vastgelegd in de EU Postrichtlijn gerespecteerd te worden.

Ten aanzien van toegang tot het landelijk netwerk is in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de toegangstarieven die een postvervoerbedrijf hanteert voor andere postvervoerbedrijven transparant en niet-discriminerend moeten zijn. Dit betekent dat de tarieven en voorwaarden op zodanige wijze moeten worden vastgesteld en toegepast dat zij geen onnodige barrières vormen voor toegang tot het postnetwerk en andere postvervoerders niet benadelen ten opzichte van zakelijke eindgebruikers. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft de taak deze transparantie en non-discriminatie te toetsen en te borgen, zodat eerlijke concurrentie binnen de postmarkt mogelijk blijft en de universele postdienst op een rechtvaardige manier wordt uitgevoerd. Hiermee sluit Nederland aan bij de fundamentele principes van de Europese Postrichtlijn en draagt het wetsvoorstel bij aan het waarborgen van een toegankelijk en evenwichtig postlandschap.

Toegankelijkheid en betaalbaarheid UPD

51.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben een aantal vragen over de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD. Wat zijn de kosten van de UPD? Wat zijn de opbrengsten? Hoeveel worden de kosten verlaagd bij aanpassing van de voorwaarden van de UPD? Andere landen hebben ruimere normen en sommige ook nog staatssteun. Waarom is dat in Nederland niet nodig? Waarom vindt PostNL wel dat subsidie nodig is? Hebben de Minister, de ACM, EY of een andere partij de financiële onderbouwing van dit subsidieverzoek gezien? Zo ja, is het mogelijk dat de Kamer hierover (zo nodig vertrouwelijk) wordt geïnformeerd?

De kosten en opbrengsten van de UPD worden jaarlijks aan de ACM gerapporteerd. Deze rapportage vindt op vertrouwelijke basis plaats en is niet openbaar. Tijdens de technische briefing van januari jl. zijn Kamerleden op vertrouwelijke basis geïnformeerd over de financiële situatie bij de uitvoering van de UPD door PostNL.

De exacte financiële gevolgen van specifieke maatregelen, zoals het verlengen van de overkomstduur, zijn zeer moeilijk te kwantificeren. Als onderdeel van haar onderzoek naar de postmarkt heeft de ACM enkele richtinggevende scenario's uitgewerkt, waarin de rentabiliteit voor de UPD-verlener voor verschillende servicekaders ingeschat wordt. Op basis van de scenario's uit het onderzoek van de ACM en na overleg met een analyse van de postmarkt in andere landen heb ik het huidige pakket aan maatregelen opgesteld. Het is hierbij mijn verwachting dat deze maatregelen voldoende zijn om een rendabele uitvoering van de UPD te borgen. In Nederland is een subsidie niet nodig omdat de UPD-eisen worden aangepast. Dit is ook altijd de beleidslijn geweest van afgelopen jaren.

PostNL is van mening dat voor een rendabele uitvoering van de UPD compensatie in de vorm van een subsidie nodig is. Daartoe heeft PostNL een aanvraag ingediend met een financiële onderbouwing die vertrou-

welijk verstrekte bedrijfsinformatie bevat. Die aanvraag om subsidie heb ik afgewezen, omdat deze niet past in mijn beleid om eerst te zorgen dat de kaders waarbinnen de UPD wordt uitgevoerd realistisch zijn. Aan een beoordeling van de financiële onderbouwing ben ik daarom niet toegekomen. Daarom zie ik op dit moment geen aanleiding om deze informatie vertrouwelijk aan de Kamer te verstrekken. Ik ben van mening dat de voorziene maatregelen voldoende zijn om een rendabele uitvoering van de UPD te waarborgen. PostNL heeft tegen mijn besluit bezwaar gemaakt. In de lopende bezwaarprocedure wordt de aanvraag en mijn besluit daarop opnieuw beoordeeld.

Ten slotte dienen internationale vergelijkingen enkel als richtinggevend beschouwd te worden omdat bevolkingsdichtheid, geografie en de mate van digitalisering sterk tussen Europese lidstaten verschillen.

52.

Is er wat de Minister betreft een maximumprijs bij de voorwaarden waaraan de UPD moet voldoen? Wat is de visie van de Minister op situaties waarin mensen of organisaties simpelweg de postzegel niet meer kunnen betalen en die daardoor in de problemen komen?

Ik ben geen voorstander van het instellen van een prijsmaximum op individuele poststromen. Bij de invoering van een rendementsplafond voor het hele postbedrijf van PostNL is het instellen van een price-cap niet effectief. Een rendementsplafond voorkomt al onnodig hoge prijzen, maar biedt PostNL wel de ruimte om zelf de individuele tarieven van postsoorten bepalen. Voor de gebruiker betekent dit dat de kwaliteit van postbezorging kan toenemen tegen redelijke prijzen.

53.

De Minister schrijft in zijn brief:

«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.».

De leden van de GroenLinks-PvdA-factie vragen wat die financiële resultaten zijn. Kan de Minister hier een overzicht van geven, zowel van de financiële situatie van het hele bedrijf als van de UPD? Hoe is de kosten-toekenning aan verschillende onderdelen van het bedrijf? Hoe groot is de uitkering richting de eigenaar? Wat doet deze grootaandeelhouder met andere postbedrijven die hij in bezit heeft? Hoe strookt dit met uitspraken van de ACM dat zij onvoldoende financieel inzicht in de UPD heeft?

PostNL rapporteert jaarlijks aan de ACM over de financiële resultaten van de UPD. Deze gegevens zijn niet openbaar. In de technische briefing van januari jl. zijn Kamerleden hier op vertrouwelijke basis nader over geïnformeerd. Omdat PostNL een beursgenoteerd bedrijf is worden de financiële resultaten op een geaggregeerd niveau wel openbaar gemaakt, onder andere in de vorm van jaarverslagen. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de postdivisie van PostNL (Mail in NL) in 2024 een genormaliseerd EBIT-resultaat van € 19 mln. heeft behaald.⁶ In dit jaarverslag verantwoordt PostNL ook haar dividendbeleid aan aandeelhouders. In 2024 bedroeg het totale dividend 7 cent per aandeel. Hoe grootaandeelhouders zich verhouden tot het bedrijf is aan deze partijen en is geen zaak van de overheid zolang zij zich bewegen binnen de grenzen van de geldende wetgeving.

⁶ Annual report PostNL – 2024

Verder is de huidige kostentoerekeningssystematiek dusdanig ingericht dat PostNL kosten aan de UPD toerekenen wanneer deze direct uit haar taak als UPD-verlener volgen. Daarnaast zijn er ook gezamenlijke kosten die zowel uit UPD als niet-UPD activiteiten volgen. Deze kosten mogen middels een verdeelsleutel toegerekend worden. De ACM houdt hier toezicht op. Deze methodiek wordt in de beantwoording van vraag 55 nader toegelicht.

54.

Is de Minister bekend met het feit dat er binnen PostNL sprake is van een jaarlijkse intercompany-omzet van 700 miljoen euro, dat uiteenvalt in de onderdelen pakketten (circa 287 miljoen euro), post (circa 175 miljoen euro) en «overig»? Het onderdeel «overig» betreft volgens het jaarverslag kosten vanuit het hoofdkantoor (circa 234 miljoen euro). Deelt de Minister de opvatting dat dit een enorm bedrag is op de totale jaaromzet van PostNL en dat dit duidt op het verschuiven van grote geldstromen van de pakket- en postdiensten van PostNL naar de diensten van het hoofdkantoor?

PostNL moet als beursgenoteerd bedrijf aan strikte boekhoudkundige eisen voldoen. Zo worden de financiën en jaarverslagen door een externe boekhouder geverifieerd. Ik heb geen signalen ontvangen van de ACM dat PostNL boekhoudkundige fouten maakt of kosten onjuist toewijst aan bepaalde bedrijfsonderdelen.

55.

De UPD-post, de niet-UPD post en de pakketten, maken bij PostNL gebruik van deels dezelfde logistiek. Hoe worden welke kosten waaraan toegekend? Wat vindt de Minister ervan dat de ACM aangeeft hier niet goed financieel toezicht op te kunnen houden? Is het mogelijk dat PostNL op de marktonderdelen waar zij een monopolie op heeft de prijzen hooghoudt en in andere marktonderdelen de prijzen laag houdt, waardoor concurrentie op oneigenlijke manier uit de markt wordt gedrukt? Zo ja, wat vindt de Minister daarvan? Wat heeft ACM nodig om hierop in te kunnen grijpen? Is de Minister bereid de ACM in staat stellen dit te doen? De Nationale ombudsman stelt, zo staat in de voorliggende brief te lezen, dat mensen in de problemen kunnen komen bij het D+2 regime. Hoe voorkomt de Minister deze problemen indien de UPD inderdaad naar het D+2 regime gaat? Tevens stelt de Nationale ombudsman dat de overheid onbehoorlijk omgaat met klachten hierover. Hoe zorgt de Minister ervoor dat behoorlijk wordt omgegaan met klachten?

De wijze van kostentoerekening is vastgelegd in de Postregeling en het Postbesluit. Uitgangspunt van de eisen is dat de kosten moeten worden toegerekend aan diensten die de desbetreffende kosten veroorzaken («Activity Based Costing»). Dat betekent dat alleen kosten die voor de UPD gemaakt worden aan de UPD moeten worden toegerekend en dat synergievoordelen evenredig over UPD-diensten en niet-UPD-diensten moeten worden verdeeld. Ten aanzien van de gemeenschappelijke kosten (die zowel voor UPD-diensten als niet-UPD-diensten worden gemaakt) is, conform de eisen in de Postrichtlijn, een «watervalssystematiek» voorgescreven:

- voor zover kosten op basis van een rechtstreekse analyse aan de UPD kunnen worden toegerekend, worden deze aan de UPD toegerekend;
- als toerekening op grond van een rechtstreekse analyse niet mogelijk is, wordt gekeken of kosten kunnen worden toegerekend op basis van een koppeling met andere, vergelijkbare kostencategorieën waar wel een rechtstreekse analyse mogelijk is;
- voor de overige kostenposten vindt kostentoerekening plaats op basis van een algemene kostenverdeling (i.e. verdeelsleutel) op grond van

de verhouding in de uitgaven aan UPD-diensten ten opzichte van de uitgaven aan niet-UPD-diensten.

56.

De ACM heeft in een bijdrage aan een rondetafelgesprek in de Kamer aangegeven dat er goede kwaliteitsnormen moeten komen voor de postbezorging.⁷ Wat is de opvatting van de Minister hierover? Vindt hij dat met het wetsvoorstel over wijziging van de Postwet, de juiste normen worden gesteld in lijn met de opmerkingen van de ACM?

Ja, er moeten goede en handhaafbare kwaliteitsnormen zijn voor de UPD. Daarom heb ik in lijn met de bouwstenen van de ACM een pakket van maatregelen voorgesteld. Dit pakket is erop gericht om realistische kaders te stellen waarop de ACM kan handhaven. Daarbij zal de norm voor bezorgzekerheid bij D+2 tijdelijk naar 90% worden gebracht als stimulans voor PostNL om sneller het groeipad in te zetten om de bezorgzekerheid te verhogen ten opzichte van de huidige 86%. Bij D+3 geldt weer 95% als bezorgzekerheid, waarbij een evaluatie van de 95% zal plaatsvinden kort na de invoering van D+3. Dit zal overigens in het Postbesluit worden vastgelegd en niet in de wet.

57.

Er bestaat momenteel belangrijke post, zoals stembiljetten en vaccinatieoproepen, die niet de bescherming van de UPD en daarmee het toezicht van de ACM geniet, zo constateren deze leden. Vindt de Minister dat acceptabel? Zo ja, waarom?

Hoewel ik het belang van deze postsoorten, zoals stembiljetten en vaccinatieoproepen, onderschrijf, ben ik terughoudend met het uitbreiden van de regulering in een krimpende markt waarvan het publieke belang relatief afneemt. Voor deze belangrijke postsoorten wordt tevens al bilaterale afspraken gemaakt tussen de verzender (bijvoorbeeld de Rijksoverheid via Categoriemanagement Logistiek van het Ministerie van Financiën) en de UPD-verlener, waardoor de levering en kwaliteit van deze post adequaat geborgd blijft. Een verdere verbreding van de UPD kan de overgang naar een brede bezorgmarkt bemoeilijken, omdat dit voor nieuwe toetreders minder aantrekkelijk maakt om concurrerende postproducten aan te bieden. Een belangrijk concurrentieverstorend element hierbij is de btw-vrijstelling op de UPD, waardoor zakelijke producten tegen een lager tarief kunnen worden aangeboden dan wat concurrenten mogelijk kunnen bieden. Het structureel laag houden van tarieven voor een groter deel van de postmarkt en het uitbreiden van de geldende verplichtingen verkleint zo de prikkel voor nieuwe spelers om toe te treden. Terwijl juist toetreding van nieuwe aanbieders van belang is voor een efficiënte en toekomstbestendige postmarkt.

Werknemers en arbeidsvoorwaarden

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben voorts enkele vragen over werknemers en hun arbeidsvoorwaarden in de postmarkt.

58.

Verspreiders van ongeadresseerde reclame mogen mogelijk ook geadresseerde zakelijke post gaan bezorgen zonder aan wettelijke verplichtingen uit de Postwet te hoeven voldoen. Hoe zit dit? De Minister schijft dat de arbeidskosten met 25 procent zijn gestegen. Hoe hoog was de inflatie in deze periode? Hoeveel is de postzegelprijs in deze periode

⁷ Rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Wijziging van de Postwet, 3 september 2025.

gestegen? Hoe hebben de secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?

Een logistieke dienstverlener die postvervoerdiensten aanbiedt zoals vastgelegd in artikel 2 van de Postwet dient zich aan de daarin geldende wettelijke verplichtingen te houden. Een partij dient zich ook als postvervoerder te registreren bij de ACM. Eén van de voorwaarden hiervoor is dat er geadresseerde poststukken bezorgd worden. De cumulatieve inflatie in de periode van begin 2022 tot eind 2024 lag ongeveer op 17%.⁸ Inmiddels is deze hoger, omdat sinds eind vorig jaar prijzen verder gestegen zijn. De postzegelprijs was in 2022 € 0,96 en bedroeg eind 2024 € 1,14. Daarmee komt de prijsstijging in die periode neer op 18,8%. Momenteel bedraagt de postzegelprijs € 1,31. Bij de beantwoording van vraag 68 wordt een vollediger overzicht van de postzegelprijzen de afgelopen jaren gegeven.

59.

De Minister schrijft:

«Het kabinet vindt het belangrijk dat daarbij in het bijzonder aandacht blijft bestaan voor arbeidsomstandigheden en personeel met afstand tot de arbeidsmarkt.».

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat deze zinsnede betekent. Kan de Minister uitleggen wat hij verstaat onder «postbedrijven die toegevoegde waarde hebben», zoals hij schrijft op pagina tien in de nota van wijziging? Deelt de Minister de opvatting dat postbedrijven die werk bieden aan ruim 4.000 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, per definitie en onbetwist van toegevoegde waarde zijn? Wil de Minister die bedrijven uitzonderen van zijn plan om de toegangsvoorwaarden te schrappen?

Met deze passage doel ik op het belang dat bedrijven die werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt indien nodig voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan veranderende marktomstandigheden. Postbedrijven die toegevoegde waarde hebben, zijn bedrijven met een sluitende businesscase onder marktconforme voorwaarden.

De beoordeling of bepaalde arbeid geschikt is voor mensen die vallen onder de Participatiewet, ligt primair bij gemeenten en de organisaties die deze doelgroep begeleiden naar betaald werk. Er bestaan uiteenlopende uitvoeringsorganisaties die passend werk aanbieden. Uitgangspunt van het participatiebeleid van dit kabinet is dat bedrijven die zich richten op werk voor mensen met een arbeidsbeperking een rendabel en marktconform bedrijfsmodel hanteren. Het beleid is niet bedoeld om bedrijven te ondersteunen die alleen met structurele overheidssubsidie economisch overeind zouden blijven.

Ik ben daarom geen voorstander van sectorspecifieke regelingen in de postsector enkel om werkgelegenheid voor deze doelgroep te behouden. De voorgestelde wijziging van de Postwet biedt regionale postbedrijven zekerheid over toegang tot het landelijke netwerk, een reële overgangstermijn om hun bedrijfsmodel aan te passen aan de nieuwe tariefstructuur, en prikkels om mee te bewegen met de marktrealiteit.

Op dit onderwerp ben ik eerder uitgebreider ingegaan in mijn beantwoording van de Kamervragen van het lid Kisteman van 1 september («Duizenden banen op de tocht door nieuwe Postwet»).

⁸ Gebaseerd op consumentenprijsindex CBS, 2022–2024

60.

Is het de Minister bekend dat hiermee ook de werkgelegenheid van duizenden mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, die nu werkzaam zijn voor specifiek voor deze groep ingerichte regionale postbedrijven, zal komen te vervallen als het volledige bedrag moet worden betaald? Hoe heeft de Minister dit meegewogen?

De veronderstelling dat door de nieuwe tariefstructuur de werkgelegenheid van duizenden mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt direct zou verdwijnen, is onjuist. Op dit moment maken regionale postvervoerders en PostNL onderling afspraken over toegang tot het landelijke netwerk, zonder betrokkenheid van de Staat. Deze contracten – vaak tegen aanzienlijk lagere tarieven dan het reguliere zakelijke tarief – lopen binnenkort af, en er bestaat nu geen wettelijke verplichting tot toegangsverlening. PostNL kan de voorwaarden dus zelf bepalen.

Regionale postbedrijven dragen gemiddeld slechts 20% van hun volumes over aan PostNL; het merendeel verwerken zij in hun eigen netwerk. Daarmee kunnen zij efficiënt en concurrerend opereren, omdat hun schaalvoordelen anders liggen dan bij een landelijk netwerk met meerdere sorteercentra en een uitgebreid wagenpark.

Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt juist meer zekerheid geboden. Regionale postbedrijven krijgen gegarandeerd toegang tot het PostNL-netwerk tegen zakelijke tarieven, met een overgangsperiode van vijf jaar waarin zij gebruik kunnen maken van lagere tarieven. In die periode kunnen zij hun bedrijfsmodel aanpassen en bepalen of een rendabele businesscase op de langere termijn haalbaar is.

Zoals eerder aangegeven, is het niet de bedoeling om bedrijven die structureel niet rendabel zijn kunstmatig in stand te houden enkel om werkgelegenheid te behouden.

Zakelijke postmarkt

61.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben tevens enkele vragen over de zakelijke postmarkt. Is het de Minister bekend dat de officiële tariefkaarten van PostNL geen zuiver beeld geven van de daadwerkelijke tariefontwikkelingen op de zakelijke postmarkt, gelet op de kortingen die tot 2020 wél door PostNL werden gegeven en daarna niet meer en gelet op de aanpassingen die PostNL de afgelopen jaren heeft doorgevoerd in de tariefstructuur, die tot verborgen tariefstijgingen hebben geleid?

Het tot stand komen van bilaterale zakelijke overeenkomsten en tarieven via onderhandeling is gebruikelijk en toegestaan. ACM rapporteert in haar jaarlijkse post- en pakketmonitor over de gemiddelde zakelijke posttarieven die worden gehanteerd.

62.

Kan de Minister inzicht geven in de daadwerkelijke tariefstijgingen op de zakelijke postmarkt? Kan de Minister aangeven hoe maatschappelijke organisaties zoals sportverenigingen, kerkgenootschappen, culturele instellingen, die allen afhankelijk zijn van de zakelijke postvoorziening, zijn betrokken bij zijn voorstellen? Kan worden aangegeven welke Europese landen wel het servicekader, inclusief aanlevertijden, voor de zakelijke markt reguleren? Wat zijn hiervoor de motieven? Acht de Minister het juist om de postdienstverlener eenzijdig in staat te stellen om het servicekader te bepalen? Zo ja, waarom? Welke argumenten zijn denkbaar om het

servicekader te reguleren? Hoe worden de belangen van de zakelijke klanten met het niet reguleren van het servicekader gediend?

Volgens de post- en pakketmonitor van ACM zijn de posttarieven op de zakelijke markt vanaf 2018 jaarlijks gestegen. Voor niet-tijdkritische post (72 uur) van € 0,25 in 2018 naar € 0,32 in 2024. De gemiddelde tarieven voor grootzakelijke gebruikers stegen van € 0,38 in 2018 naar tussen de € 0,45–€ 0,55 in 2024.

Zakelijke partijenpost is onderdeel van de UPD in o.a. Duitsland, Spanje, Italië, Oostenrijk, Zweden, Frankrijk en België. In deze landen geldt dat de minimum kwaliteitseisen die worden gesteld aan de UPD ook van toepassing zijn op zakelijke partijenpost. Wel kunnen afzonderlijke contracten worden afgesloten waarin afwijkende afspraken worden gemaakt. Redenen voor lidstaten om zakelijke post onderdeel te maken van de UPD zijn divers: het behoud van financiële stabiliteit en bestaansrecht van de nationale postvervoerder, het borgen van toegankelijkheid van nationale postdiensten voor kleine en grote bedrijven ook in afgelegen gebieden, het borgen van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden van het nationale postbedrijf zijn voorbeelden van politieke, maatschappelijke en economische overwegingen.

Het reguleren van het servicekader beperkt adequate marktwerking en vergroot de kans op hogere netto-kosten en de noodzaak van overheids-subsidiering. Het vrijlaten van het servicekader biedt meer concurrentie-prikkels. Daarnaast is sprake van aanhoudende disciplinerende druk vanuit digitale alternatieven, zoals ook in de beantwoording van vraag 23 nader toegelicht.

63.

Op welke wijze heeft de Minister zakelijke klanten betrokken bij het wetsvoorstel over de Postwet?

Bij het ACM-onderzoek zijn diverse partijen betrokken, waaronder zakelijke klanten van PostNL. Daarnaast heeft het Ministerie van Economische Zaken actief overleg gevoerd met diverse zakelijke klanten over het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersoon

64.

De leden van de VVD-fractie hebben de nota van wijziging bij het wetsvoorstel over de wijziging van de Postwet gelezen en vragen wanneer de lagere regelgeving zoals de algemene maatregel van bestuur (AMvB) geregeld is.

De planning is om de algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin met name de toegang en transparantie en monitoring wordt geregeld tegelijkertijd met het wetsvoorstel op 1 januari 2027 in werking te laten treden. Dat geldt ook voor wijziging van de Postregeling voor toegang. Het vastleggen van een generiek rendementsplafond vereist nog extern onderzoek en daarom is de verwachting dat dit per 1 juli 2027 in werking kan treden. De daadwerkelijke datum van inwerkingtreding is ook afhankelijk van de snelheid waarmee de wetsbehandeling plaatsvindt. Daarnaast wordt een wijziging van het Postbesluit opgesteld voor de aanpassing van de overkomstduur naar D+2. Dit traject kan op basis van de huidige Postwet plaatsvinden en is derhalve niet afhankelijk van de wetsbehandeling. De planning is dat het gewijzigde Postbesluit op 1 juli 2026 in werking treedt.

65.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 32 van het ACM-rapport bij de voorliggende brief dat deze adviseert om tariefregulering toe te passen, namelijk het retail minus tarief. Deze leden zien dit in de nota van wijziging niet terugkomen. Sterker nog, daar wordt voorgesteld om de hele korting af te bouwen. Deze leden vragen waarom ervoor is gekozen om niet het ACM-advies te volgen, maar juist voor het tegenovergestelde te kiezen.

De ACM heeft in haar onderzoek geen advies uitgebracht, maar bouwstenen aangereikt voor beleidskeuzes. Daarbij noemt de ACM onder meer de mogelijkheid van een *retail-minus*-systematiek. Ik heb er echter voor gekozen om deze suggestie niet te volgen.

Een *retail-minus*-model vereist diepgaand inzicht in alle ketenkosten van het landelijke netwerk en vraagt om een omvangrijk toezichtssysteem door de ACM. Dat zou leiden tot aanzienlijke administratieve lasten en veel tijd kosten voordat een dergelijk systeem operationeel zou zijn, terwijl de huidige contracten tussen PostNL en regionale partijen al aflopen. Bovendien zou het structureel kunstmatig verlagen van toegangstarieven ten koste gaan van de financiële houdbaarheid van het landelijke netwerk en daarmee van de universele postdienst.

In plaats daarvan biedt de voorgestelde wijziging van de Postwet wettelijke zekerheid over toegang tot het netwerk van PostNL. Regionale postbedrijven krijgen een overgangsperiode van vijf jaar waarin zij gebruik kunnen maken van tarieven onder het zakelijke niveau. Deze kortingen worden stapsgewijs afgebouwd, zodat partijen toewerken naar marktconforme tarieven. Gedurende deze periode is er transparantie via een verplicht referentieaanbod en toezicht door de ACM. Daarmee wordt zowel rechtszekerheid geboden als de noodzakelijke prikkel om bedrijfsmodellen aan te passen aan de veranderende marktrealiteit.

66.

De leden van de VVD-fractie weten dat op de telecommarkt wel tariefregulering plaatsvindt, zodat andere toetreders die gebruik willen maken van een bestaand netwerk, wel een rendabel businessmodel kunnen maken. De ACM houdt hierop streng toezicht. Waarom wordt hiervoor op de postmarkt niet gekozen?

De regels waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen zijn voor een belangrijk deel opgenomen het hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet waarbij het mogelijk is om voor aanbieders die beschikken over aanmerkelijke marktmacht regels over toegang te geven om (infrastructuur) concurrentie te bevorderen. Die bepaling past in een context van een dynamische groeiemarkt. Een dergelijke doelstelling is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet losgelaten, om die reden wordt voorgesteld hoofdstuk 3a van de Postwet te laten vervallen. De redenen daarvoor zijn beschreven in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 35 423, nr. 3). Daarvoor in de plaats is voorgesteld een verplichting in te voeren voor PostNL om toegang te verlenen en een referentie-aanbod uit te brengen. Tevens is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de methodiek voor het bepalen van de toegangstarieven die Post NL mag hanteren (artikel 9b, tweede lid, onderdeel a). Het doel van toegangsregulering verschilt in de Telecommunicatiewet wezenlijk van dat in de Postwet. Waar bij telecom de nadruk ligt op het bevorderen van infrastructuurconcurrentie in een dynamische groeiemarkt, richt de Postwet zich primair op de continuïteit van het landelijke postnetwerk in een krimpmarkt. Het stimuleren van infrastructuurconcurrentie via een tweede

landelijk postnetwerk is daarbij geen doel. De ontwikkeling van een brede bezorgmarkt wordt immers via andere mechanismen dan toegangsverplichtingen gestimuleerd.

67.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de ACM adviseert om pakketten en brievenbuspakjes niet langer standaard onder de UPD te laten vallen. Deze leden vragen, indien voor een bredere bezorgmarkt wordt gekozen, waarom er niet een aantal poststromen uit de UPD worden gehaald. Wat is bijvoorbeeld de visie van de Minister inzake het schrappen van pakketjes die nu nog onder de UPD vallen?

De UPD is bedoeld om te borgen dat bepaalde post- en pakketdiensten voor een ieder beschikbaar zijn. De Europese Postrichtlijn schrijft dwingend voor dat enkelstuks pakketten tot 10 kg onder de UPD vallen en dat voor inkomende pakketten uit andere lidstaten een grens van 20 kg geldt. Het is een valide vraag of pakketten nog binnen de scope van de UPD zouden moeten vallen, gezien het feit dat er meerdere landelijk opererende pakketvervoerders in Nederland actief zijn. Daarmee is de beschikbaarheid van deze UPD dienst reeds geborgd. Voor internationale pakketten die Nederland binnenkomen via nationaal aangewezen postbedrijven geldt op basis van het Universele Postverdrag dat verzekerd dient te worden dat deze worden vervoerd en bezorgd. Omdat de EU dwingend voorschrijft wat er minimaal tot het UPD pakket behoort, kan een lidstaat die scope niet zelfstandig beperken. Daarbij dient de lidstaat te verzekeren dat minimaal deze diensten voor een ieder beschikbaar zijn. In Duitsland is ervoor gekozen geen enkele partij specifiek aan te wijzen als UPD verlener omdat er voldoende vertrouwen was in de landelijke beschikbaarheid van postdiensten. Dit zou voor de pakketdienst in Nederland ook overwogen kunnen worden. Bij het herzien van de Europese Postrichtlijn zal ik mij verder inzetten om alleen die diensten die strikt noodzakelijk zijn voor het publieke belang binnen de scope van de UPD te laten vallen.

68.

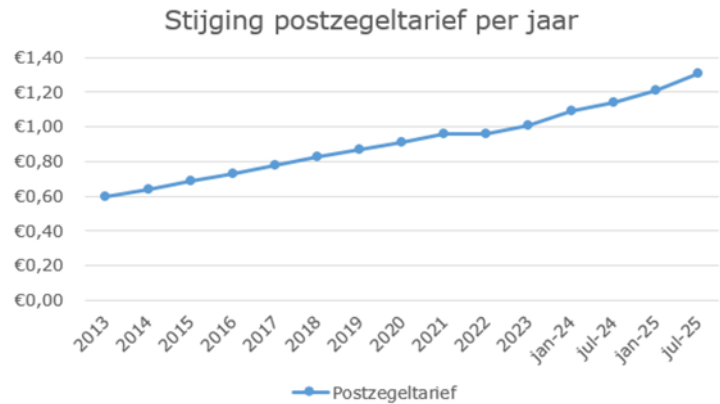
De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de tariefruimte over de afgelopen tien jaar was waarmee PostNL de prijs van de postzegel mocht verhogen en waarmee de prijs van de postzegel daadwerkelijk is verhoogd.

Voor een volledig overzicht van de (al dan niet gebruikte) tariefruimte zal een nadere uitvraag gedaan moeten worden bij de toezichthouder ACM. De ACM geeft in haar recente onderzoek naar de postmarkt al wel aan dat PostNL de afgelopen jaren de beschikbare tariefruimte niet volledig heeft benut en dat de tarieven gemiddeld minder zijn verhoogd dan volgens de tariefruimte toegestaan is.⁹

Hieronder staat een overzicht van de postzegelprijs door de jaren heen:

⁹ ACM – De postmarkt in transitie 2025, P. 64

Jaartal	Postzegelprijs
2012	€ 0,50
2013	€ 0,60
2014	€ 0,64
2015	€ 0,69
2016	€ 0,73
2017	€ 0,78
2018	€ 0,83
2019	€ 0,87
2020	€ 0,91
2021	€ 0,96
2022	€ 0,96
2023	€ 1,01
Januari 2024	€ 1,09
Juli 2024	€ 1,14
Januari 2025	€ 1,21
Juli 2025	€ 1,31



69.

De leden van de VVD-fractie stellen voorts de vraag waarom PostNL bij verlies op de UPD kiest voor een subsidieverzoek en niet voor het verhogen van de prijs van de postzegels met een paar cent?

Deze vraag kan het beste aan PostNL voorgelegd worden. In eerdere gesprekken heeft PostNL aangegeven dat een verdere prijsstijging volgens het postbedrijf gepaard zou gaan met een (grotere) volumedaling en daarbij een slechter bedrijfsresultaat. In Denemarken heeft zich dit enigszins voorgedaan. In korte tijd is daar eerst het tarief verhoogd naar meer dan € 3, waardoor de postvolumes dusdanig sterk daalden dat PostNord uiteindelijk ook nog overheidssubsidie nodig had om het overgebleven volume rendabel te kunnen verzorgen.

70.

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt gekozen voor een rendementsplafond. Deze leden vragen waarom hiervoor wordt gekozen. Heeft de ACM echt goed inzicht in de totale omvang van de kosten van PostNL, uitgesplitst in datgene wat aan de UPD toegerekend mag worden en wat niet? Zo nee, waarom heeft de ACM dit niet, in een markt waar een monopolist actief is?

De ACM heeft aangegeven dat zij de huidige kostentoerekeningssystematiek als complex en lastenintensief ervaart. Het is daarom mijn inzet om deze systematiek te verbeteren en versimpelen. Een rendementsplafond voor het gehele postnetwerk biedt daar mogelijkheid toe. De winst blijft dan binnen redelijke grenzen, zonder dat micromanagement van tarieven benodigd is. Tegelijkertijd blijft de Europese Postrichtlijn van kracht, die bepaalde eisen stelt aan de toerekening van kosten aan de UPD. Wat betreft het inzicht in de kosten van de UPD en de toerekening daarvan, PostNL rapporteert hier jaarlijks op vertrouwelijke basis aan de ACM over, zoals ook in de beantwoording van vraag 52 aangegeven.

71.

De UPD is slechts zo'n 15 procent van de postmarkt, zo constateren deze leden. Wat is de winst die PostNL behaalt met de overige bezorging van de post, dus de zakelijke postmarkt? Indien dit niet openbaar gemaakt kan worden, zijn deze gegevens wel bekend bij de Minister? Zo nee, hoe kan dan een gedegen oordeel geveld worden over de kosten en baten bij het uitvoeren van de UPD?

Als beursgenoteerd bedrijf rapporteert PostNL openbaar over haar bedrijfsresultaten. Dit doet zij op een geaggregeerd niveau, bijvoorbeeld in de vorm van jaarverslagen. De resultaten van de postdivisie (Mail in

NL) geven hierbij een indicatief beeld van de behaalde resultaten van de zakelijke postmarkt. Het merendeel van de postmarkt bestaat inderdaad uit zakelijke post. Daarnaast rapporteert PostNL op vertrouwelijke basis aan de ACM en aan mij, specifiek over haar resultaten op de UPD, waarin zowel kosten als baten uitgesplitst worden. In de technische briefing die EZ in januari jl. heeft verzorgd is hier nader inzicht in gegeven.

72.

De leden van de VVD-fractie menen uit de brief en de nota van wijziging op te maken dat de rol van de ACM wordt aangepast van regulerend naar adviserend. Deze leden vragen of zij dit goed interpreteren. Zo ja, waarom is deze keuze gemaakt?

Nee, dit klopt niet. De ACM behoudt haar huidige rol en deze rol wordt verder verstevigd en uitgebreid. De rol van de ACM wordt in het wetsvoorstel versterkt om de continuïteit, transparantie en rechtvaardigheid van de UPD beter te waarborgen. ACM krijgt uitgebreide toezichtsbevoegdheden, zoals het recht om gedetailleerde financiële informatie van de postdienstverlener op te vragen en nauwgezet te monitoren. Bij financiële problemen van de verlener, zoals PostNL, moet deze onverwijld de ACM informeren en binnen vier weken een herstelplan indienen waarin wordt beschreven hoe het financieel beheer wordt verbeterd. De ACM kan op basis van dit herstelplan aanbevelingen doen en rapporteert daarnaast aan de Minister over de continuïteit van de dienstverlening. Bovendien wordt de toetsing van toegangstarieven en voorwaarden door de ACM uitgevoerd, waarbij deze tarieven transparant en niet-discriminerend moeten zijn en de ACM deze actief controleert, ook na het vervallen van het referentieaanbod. Deze versterkte rol stelt de ACM in staat om sneller en effectiever in te grijpen bij dreigende verstoringen in de postmarkt en draagt bij aan een stabiele en toegankelijke universele postdienst.

73.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte waarom er, ongeacht de prestaties van PostNL, niet voor is gekozen om geleidelijk naar D+2 en D+3 te gaan per bijvoorbeeld 1 januari 2025 en 1 januari 2026.

De postmarkt is erbij gebaat dat er duidelijkheid komt over de ingangsdata voor D+2 en D+3. De overstap naar D+2 en D+3 vereist een wijziging van het Postbesluit en kan op zijn vroegst per 1 juli 2026 in werking treden. Daarnaast heeft PostNL tijd nodig voor de operationele omschakeling van haar postnetwerk van D+2 naar D+3. In mijn brief van 30 juni jl. heb ik voorgesteld om de overgang naar D+3 te koppelen aan een volumedaling en vervroegde invoering indien PostNL aan bepaalde prestaties kan voldoen. Deze voorwaarden waren bedoeld als extra prikkel voor PostNL om de kwaliteit van de postdienstverlening te verhogen. Intussen is het debat over de Postwet uitgesteld en geeft PostNL steeds nadrukkelijker aan dat duidelijkheid en keuzes nodig zijn. Zij is in bezwaar gegaan tegen de afwijzing van haar subsidieverzoek en geeft aan de UPD niet langer te kunnen uitvoeren zonder politieke keuzes. Gegeven die ontwikkelingen is een keuze voor een geleidelijke overgang, ongeacht de prestaties van PostNL, ook goed denkbaar.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek van de ACM naar de postmarkt en de daarbij behorende Kamerbrief. Deze leden waarderen het dat de ACM in dit rapport een samenhangend beeld schetst van de staat van de sector en daarbij bouwstenen aanreikt voor

toekomstig beleid in aanvulling op de reguliere Post en Pakketmonitor. Voor deze leden staat voorop dat publieke belangen als betaalbaarheid, betrouwbaarheid en bereikbaarheid ook in een krimpende markt gewaarborgd moeten blijven.

74.

De leden van de NSC-fractie constateren dat de ACM spreekt van marktfalen op de markt voor partijenpost, waar sinds de overname van Sandd feitelijk geen concurrentie meer bestaat en grote verzenders nauwelijks keuzevrijheid hebben. Hoe gaat de Minister waarborgen dat deze machtspositie niet kan worden misbruikt richting zakelijke klanten en potentiële toetreders? Welke instrumenten acht de Minister daarbij het meest effectief in het licht van de ACM-analyse, zoals scherpere regulering van tarieven of toegangsvoorwaarden en, indien nodig, het verkennen van wettelijke kwaliteitsnormen voor partijenpost?

Het instellen van een rendementsplafond voor het gehele postnetwerk is een belangrijk instrument om te voorkomen dat PostNL zijn machtspositie misbruikt. Op dit moment heeft PostNL als enige bedrijf een landelijk dekkend postnetwerk waardoor er een risico kan bestaan op misbruik van machtspositie. Een rendementsplafond op het gehele postnetwerk beperkt dit risico. Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt een grondslag gecreëerd om desgewenst een generiek rendementsplafond vast te stellen, waarmee ook zakelijke gebruikers tegen dit specifieke risico van misbruik kunnen worden beschermd. Met dit plafond, kan de ACM eenvoudiger beoordelen of er sprake is van overwinsten. Het verkleint zo het risico op onredelijke tarieven en waarborgt, in combinatie met de bestaande kostentoerekeningssystematiek voor UPD- en niet-UPD-activiteiten, dat de tarieven voor consumenten, zakelijke klanten en regionale postbedrijven marktconform blijven.

Daarnaast bevat het voorstel tot wijziging van de Postwet een verplicht referentieaanbod voor regionale postbedrijven, dat vooraf door de ACM wordt getoetst. Gedurende een overgangsperiode van vijf jaar kunnen regionale postbedrijven gebruikmaken van het landelijke netwerk tegen gunstigere voorwaarden en tarieven dan de reguliere zakelijke tarieven. Daarna gelden marktconforme zakelijke tarieven voor alle klanten, waarbij non-discriminatoire behandeling wettelijk is geborgd. Partijen behouden daarbij de vrijheid om onderling gunstigere afspraken te maken.

Het hanteren van marktconforme tarieven heeft belangrijke voordelen. Het voorkomt dat partijen kosten op elkaar afwentelen en stimuleert dat alle partijen efficiënt moeten werken om hun eigen verdienmodel toekomstbestendig te maken. Regionale postbedrijven kunnen zich onderscheiden op flexibiliteit en lagere vaste kosten, terwijl PostNL een gezond kosten-dekkend netwerk kan blijven exploiteren. Na afloop van de overgangsperiode ontstaat zo een gelijk speelveld: PostNL kan zijn tarieven op een kostendekkend niveau houden, regionale vervoerders behouden toegang tot het netwerk onder dezelfde voorwaarden als andere zakelijke klanten, en de ACM houdt toezicht om transparantie en non-discriminatie te waarborgen.

75.

De leden van de NSC-fractie constateren tevens dat de ACM aangeeft dat de arbeidsvoorwaarden in de sector kwetsbaar zijn en dat de 80%-regeling daarom als belangrijk beschermingsinstrument moet worden gehandhaafd. Tegelijk wijst de ACM op structurele volumedaling, wat de houdbaarheid van regelingen onder druk kan zetten. Hoe beoordeelt de Minister deze spanning? Hoe kan worden voorkomen dat de 80%-regeling in de praktijk onhoudbaar wordt, terwijl werknemers toch fatsoenlijke

arbeidsvoorwaarden behouden? Is de Minister bereid scenario's uit te werken waarin, volgens de ACM-analyse, bescherming van werkenden wordt geborgd en tegelijk rekening wordt gehouden met de economische realiteit van de krimpende postmarkt?

Ik hecht groot belang aan goede arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers. Arbeidsvoorwaarden gaan daarbij verder dan alleen de contractvorm; het gaat ook om aspecten als loon, werktijden, werkzekerheid, scholing en een veilige werkomgeving. Het kabinet heeft hiervoor een basis geborgd via wetgeving die minimumgaranties biedt, zoals de Arbowet, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidstijdenwet. Aanvullende afspraken over loon en overige arbeidsvoorwaarden worden gemaakt door werkgevers en werknemers zelf, via hun sociale partners. Het kabinet heeft daarin geen directe rol; cao-partijen kunnen immers het best beoordelen wat financieel haalbaar is en welke arbeidsvoorwaarden relevant zijn voor de sector.

De zogenaamde 80%-regeling, waarbij minimaal 80% van de postbezorgers in vaste dienst moet zijn, is een belangrijk instrument om werknemers te beschermen. Deze regeling vermindert het risico dat arbeidswetten worden overtreden en dat schijnzelfstandigheid ontstaat. Uit onderzoek blijkt dat overtredingen van regels over loon en arbeidsomstandigheden vaker voorkomen bij bedrijven die veel uitzendkrachten of onderaannemers inzetten. Het vasthouden aan deze regel sluit bovendien aan bij het bredere arbeidsmarktbeleid van het kabinet, waarin vaste banen de norm zijn en flexwerk alleen mag worden ingezet wanneer dat echt nodig is.

Tegelijkertijd staat de postmarkt onder druk door structureel dalende volumes. Ik ben vooralsnog niet van plan om de 80%-regeling af te schaffen. Op dit moment kent de sector arbeidstekorten waardoor de huidige kwaliteitseisen niet behaald kunnen worden. Dit neemt niet weg dat de druk op de postmarkt wel vereist dat PostNL, regionale postbedrijven en andere betrokken partijen ervoor dat werknemers goed begeleid worden bij eventuele veranderingen in hun werk, bijvoorbeeld bij herplaatsing of overplaatsing. Zo kan worden gewaarborgd dat postbezorgers fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden behouden, terwijl bedrijven tegelijkertijd de ruimte houden om hun bedrijfsmodellen toekomstbestendig aan te passen aan de krimpende markt.

76.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de betrouwbaarheid van de postbezorging al jaren onder de wettelijke norm van 95 procent ligt en dat de ACM concludeert dat de betrouwbaarheid van de UPD onvoldoende wordt gewaarborgd. De Minister overweegt aanpassing van servicenormen (bijvoorbeeld langere overkomstduur). Hoe verantwoordt de Minister, in het licht van de ACM-bevindingen, dat normaanpassing leidt tot een aantoonbare verbetering van de betrouwbaarheid? Is de Minister bereid pas te besluiten over eventuele normaanpassing nadat de oorzaken van de dalende betrouwbaarheid inzichtelijk zijn gemaakt en er harde waarborgen zijn voor naleving en handhaving?

Zie het antwoord op vraag 12.

77.

De leden van de NSC-fractie hechten eraan dat bereikbaarheid een wezenlijk onderdeel is van de UPD. Zij erkennen dat de huidige wet- en regelgeving al minimumnormen kent voor brievenbussen en postpunten, maar constateren tegelijk dat burgers in sommige regio's ervaren dat de toegankelijkheid onder druk staat. Hoe beoordeelt de Minister dit

spanningsveld tussen het formeel voldoen aan landelijke normen en de ervaren toegankelijkheid, met name voor kwetsbare groepen en krimpregio's? Is de Minister bereid aanvullende waarborgen of een fijnmaziger monitoring in te voeren, zodat regionale verschillen in bereikbaarheid beter worden ondervangen?

Bereikbaarheid is een wezenlijk uitgangspunt van de UPD en ik erken dat burgers in sommige regio's ervaren dat dit onder druk staat. Tegelijkertijd voorziet de huidige wet- en regelgeving in minimumnormen voor dienstverleningspunten en brievenbussen. Zo moet een UPD-aanbieder ervoor zorgen dat voor ten minste 95% van de inwoners een volledig assortiment beschikbaar is binnen een straal van 5 kilometer, en voor inwoners buiten woonkernen van meer dan 5.000 inwoners geldt een bereikbaarheid van ten minste 85% binnen 5 kilometer.

Het spanningsveld ontstaat doordat formeel aan landelijke normen kan worden voldaan, terwijl de feitelijke toegankelijkheid in de praktijk voor bepaalde groepen – zoals ouderen en mensen met een beperking – onvoldoende kan zijn, met name in krimpregio's en dunbevolkte gebieden. Tegelijkertijd heeft de UPD-aanbieder zelf belang bij een zo breed mogelijke dekking, omdat dit de waarde van het netwerk vergroot en commerciële voordelen biedt.

Bij het uitwerken van de in mijn brief van 30 juni jl. aangekondigde transparantie en monitoringsverplichtingen zal tevens bereikbaarheid en inzicht in mogelijke knelpunten worden meegenomen. Tegelijkertijd roep ik PostNL en gemeenten op om nauw samen te werken en het gesprek over toegankelijkheid te blijven voeren. Het gaat erom dat we praktische, oplossingen vinden om kwetsbare gebruikers te bedienen, ook in dunbevolkte gebieden en krimpregio's. Denk hierbij aan samenwerking met zorgorganisaties, lokale voorzieningen en alternatieve afgiftepunten, zodat kwetsbare groepen daadwerkelijk toegang tot postdiensten behouden. Zo combineren we een betrouwbare landelijke voorziening met lokaal maatwerk en oog voor maatschappelijke betrokkenheid – een aanpak die past bij onze verantwoordelijkheid voor een inclusieve en toekomstbestendige postvoorziening.

78.

Tot slot constateren de leden van de NSC-fractie dat PostNL als beursgenoteerd bedrijf verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak, terwijl de ACM tegelijkertijd pleit voor strakkere borging van publieke belangen. Hoe beoordeelt de Minister het risico dat aandeelhoudersbelangen botsen met het publieke belang van een betaalbare en betrouwbare postvoorziening? Is de Minister bereid om scenario's uit te werken waarin governance en eigenaarsstructuur zodanig worden ingericht dat maatschappelijke belangen beter zijn geborgd, inclusief openbaarheid van een gescheiden UPD-resultaat en heldere randvoorwaarden aan kapitaaluitkeringen indien publieke waarborgen of compensatiemechanismen aan de orde zijn?

Ik erken dat er spanning kan bestaan tussen de belangen van aandeelhouders van PostNL en de publieke belangen bij een betaalbare en betrouwbare postvoorziening. PostNL voert immers een publieke taak uit terwijl het tegelijkertijd een beursgenoteerd bedrijf is dat rendement voor aandeelhouders nastreeft.

Ik zie het primair als een taak van de wetgever om realistische kaders te maken die ervoor zorgen dat publieke belangen worden geborgd. Op basis van die kaders houdt de ACM toezicht op de UPD. Zoals in de beantwoording van andere vragen reeds is toegelicht, biedt de voorge-

stelde wijziging van de Postwet mogelijkheden tot meer transparantie, monitoring van kwaliteit en toegangsvoorwaarden, en de bevoegdheid om corrigerende maatregelen te treffen. Daarmee wordt het risico op mogelijke botsing tussen aandeelhoudersbelangen en publieke belangen beperkt.

Tegelijkertijd is het belangrijk om te benadrukken dat de postmarkt in transitie is naar een brede bezorgmarkt. Door de dalende volumes bij post en de opkomst van nieuwe concurrerende aanbieders bij zowel post als pakketten ontstaat op termijn meer marktwerking. In een dergelijke markt worden publieke belangen minder afhankelijk van de governance van één beursgenoteerd bedrijf en ontstaan nieuwe prikkels voor efficiëntie, toegankelijkheid en kwaliteit. Het streven is primair een transitie van een brede bezorgmarkt te stimuleren die de afhankelijkheid van ingewikkelde governance- en eigenaarsstructuren vermindert, doordat meerdere partijen deelnemen en concurreren. Dit draagt tevens bij aan een robuuste en toekomstbestendige postvoorziening voor alle gebruikers.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de stukken inzake de wijziging van de Postwet en het onderzoek van de ACM naar de postmarkt. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

79.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de postmarkt structureel onder druk staat. Het volume daalt jaarlijks met circa zeven procent en sinds de overname van Sandd in 2019 is PostNL de enige aanbieder met een landelijk dekkend netwerk. Uit de stukken blijkt dat regionale en sociale postbedrijven waarde toevoegen door regionale verankering, innovatie en het inzetten van kwetsbare arbeidskrachten, maar dat zij volledig afhankelijk blijven van toegang tot het PostNL-netwerk. Deze leden vragen de Minister hoe wordt voorkomen dat deze partijen door de voorgenomen afbouw van kortingen op toegangstarieven feitelijk uit de markt gedrukt worden. Hoe wordt concreet geborgd dat regionale postbedrijven duurzaam een business case kunnen opbouwen?

Het is juist dat de postmarkt structureel onder druk staat door dalende volumes en dat PostNL sinds de overname van Sandd de enige aanbieder is met een landelijk dekkend netwerk. Regionale postbedrijven kunnen toegevoegde waarde bieden. Uit onderzoek van de ACM blijkt dat deze bedrijven aangeven waarde te creëren door hun regionale binding, flexibiliteit, innovatie en door werkgelegenheid te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De voorgestelde wijziging van de Postwet borgt dat regionale postbedrijven toegang houden tot het netwerk van PostNL. Gedurende een overgangperiode van vijf jaar ontvangen zij toegangstarieven die lager liggen dan het zakelijke niveau, waarbij de voorgeschreven kortingen geleidelijk worden afgebouwd. Zo krijgen bedrijven de tijd om zich voor te bereiden op marktconforme tarieven. De ACM ziet toe op transparantie en non-discriminatoire voorwaarden via een verplicht referentieaanbod.

Daarnaast hebben regionale postbedrijven structurele voordelen: gemiddeld wordt slechts circa 20% van hun volume via PostNL afgehandeld, terwijl het merendeel binnen hun eigen netwerk blijft. Door lagere vaste kosten en een kleinschalige organisatie kunnen zij efficiënt en concurrerend opereren, waardoor zij ook in een krimpende markt een rendabele business case kunnen ontwikkelen.

Bij aanbestedingen biedt zich bovendien een kans: gemeenten, ziekenhuizen en andere grote afnemers kunnen naast prijs ook maatschappelijke meerwaarde – zoals regionale verankering en sociale werkgelegenheid – expliciet laten meewegen bij de gunning. Dit maakt de mogelijke sterke punten van regionale postbedrijven zichtbaar en financieel waardeerbaar, voor zover hun klanten deze punten belangrijk vinden.

De afbouw van tariefkortingen is bedoeld om bedrijven te stimuleren hun bedrijfsmodellen indien nodig tijdig aan te passen aan de marktrealiteit. Tegelijkertijd blijft wettelijke toegang tot het landelijke netwerk gegarandeerd, zodat bedrijven duurzaam kunnen opereren zonder structureel afhankelijk te zijn van kunstmatig lage tarieven.

80.

De leden van de BBB-fractie vragen daarbij tevens waarom de Minister afwijkt van het advies van de ACM om toegang tot het netwerk te blijven borgen. Hoe verhoudt het schrappen van toegangsvoorwaarden zich tot de verplichtingen uit de Europese Postrichtlijn? Wat verstaat de Minister onder «postvervoerders die toegevoegde waarde hebben» en «postvervoerders die bijdragen aan de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk», zoals genoemd in de nota van wijziging? Heeft de Minister hierover voorafgaand overleg gevoerd met de betrokken postbedrijven en de ACM?

Op dit moment maken regionale postvervoerders en PostNL onderling afspraken over tarieven en voorwaarden voor het gebruik van het landelijke netwerk, zonder dat de Staat hierbij betrokken is. Er bestaat thans geen wettelijke verplichting om toegang tot dat netwerk te verlenen. Met de voorgestelde wijziging van de Postwet wordt een wettelijke toegangsverplichting geïntroduceerd. Hierdoor krijgen regionale postvervoerders gegarandeerde toegang tot het netwerk van PostNL tegen het zakelijke tarief. Gedurende een overgangsperiode van vijf jaar, ingaande in het kalenderjaar na inwerkingtreding van de wijziging, kunnen zij bovendien gebruikmaken van het netwerk tegen een tarief dat lager ligt dan het zakelijke tarief.

Op grond van de Europese Postrichtlijn hebben lidstaten de mogelijkheid om te beoordelen of toegang tot het netwerk binnen de universele postdienst noodzakelijk is. Indien toegang noodzakelijk wordt geacht ter bescherming van gebruikers of ter bevordering van mededinging, moeten de toegangsvoorwaarden transparant en non-discriminatoir zijn. De voorgestelde wijzigingen zijn in lijn met deze verplichtingen.

Onder «postvervoerders die toegevoegde waarde hebben» worden bedrijven verstaan die een sluitende en rendabele businesscase kunnen realiseren onder marktconforme voorwaarden, zonder structureel afhankelijk te zijn van een wettelijk voorgeschreven korting op toegangstarieven. Dit richt zich primair op economische levensvatbaarheid. Maatschappelijke aspecten zoals werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt blijven belangrijk, maar vormen geen criterium bij deze «smalle» definitie van toegevoegde waarde. Bedrijven die alleen kunnen bestaan dankzij een geregleerde korting zijn niet levensvatbaar. Daarnaast bestaan er andere instrumenten om deze belangen te waarborgen, zoals de loonkostensubsidie die werkgevers kunnen gebruiken voor werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt is dat bedrijven zich moeten kunnen aanpassen aan de veranderende marktomstandigheden in een sector die onder druk staat.

«Postvervoerders die bijdragen aan de continuïteit van het landelijk dekkende netwerk» zijn bedrijven die, door hun samenwerking met

PostNL en hun eigen regionale activiteiten, het landelijk netwerk niet onnodig belasten of onder financiële druk zetten. Sommige regionale postbedrijven leveren het merendeel van hun volumes aan bij PostNL en beschikken niet over een eigen netwerk. Wanneer het verdienmodel voornamelijk steunt op lage toegangstarieven die de werkelijke kosten niet dekken, is dit geen duurzaam bedrijfsmodel en vormt het geen basis voor continuïteit.

Bij de ontwikkeling van de huidige toegangsregulering zijn regionale postbedrijven en de ACM vanaf het begin nauw betrokken. Zo zijn er in 2022 en daarna meerdere gespreksrondes georganiseerd waarin belanghebbenden hun standpunten konden inbrengen en meedenken over de inrichting van het nieuwe regime. Deze brede consultatie heeft geleid tot een zorgvuldig proces waarin alle relevante partijen zijn gehoord. Tegelijkertijd is daarmee geborgd dat regionale postvervoerders toegang houden tot het landelijke netwerk, terwijl zij de nodige tijd krijgen om hun bedrijfsmodel aan te passen aan marktconforme voorwaarden. De betrokkenheid van partijen kwam onder meer tot uiting in de volgende stappen:

- Regionale postvervoerders en PostNL: deelden standpunten en input over het afbouwen van gunstige tarieven en voorwaarden, waaronder het reduceren van de maximale hoeveelheid poststukken die onder het gunstige aanbod vallen.
- ACM: voerde een toets uit op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (UHT) van het wetsvoorstel en adviseerde over de toegangsregulering. Nadien is in gesprekken met ACM uitleg gegeven over de beoogde regeling en is hun input meegenomen.
- Na de UHT zijn enkele aanpassingen doorgevoerd, zoals het expliciet vastleggen van een afbouwperiode van vijf jaar, die in februari j.l. met ACM zijn besproken.
- Kamercommunicatie: via brieven is op hoofdlijnen informatie gedeeld over het wetstraject, de overgangsperiode en de momenten waarop inspraak mogelijk was.

81.

De leden van de BBB-fractie wijzen er verder op dat PostNL sinds 2019 niet meer voldoet aan de norm van 95 procent bezorgbetrouwbaarheid. Tegelijkertijd zet de Minister in op verlenging van de bezorgtijd, eerst naar D+2 en uiteindelijk naar D+3. Uit de onderzoeken blijkt dat gebruikers betrouwbaarheid belangrijker vinden dan snelheid, maar dat bezorging binnen drie dagen voor een meerderheid van de consumenten en zakelijke gebruikers niet acceptabel is. Deze leden vragen de Minister hoe hij recht gaat doen aan dit signaal. Hoe wordt voorkomen dat een verlaging naar D+3 vooral ten koste gaat van burgers en bedrijven in krimp- en grensregio's, waar alternatieven vaak ontbreken?

Ik erken dat betrouwbaarheid voor gebruikers een belangrijk criterium is bij postbezorging. Tegelijkertijd is het zo dat de huidige volumes dalen en de postmarkt in transitie is, waardoor een verruiming van de bezorgtijd naar D+2 en op termijn D+3 nodig zijn om realistische kaders te creëren voor PostNL waarbinnen de UPD kan worden uitgevoerd. Daarnaast vind ik dat de bezorgkwaliteit moet verbeteren ten opzichte van de huidige 86%. De betrouwbaarheid van post moet gewaarborgd zijn. Daartoe zullen onder andere afspraken met PostNL worden gemaakt over kwaliteitsverbetering. Bij het uitwerken van de in mijn brief van 30 juni jl. aangekondigde transparantie en monitoringsverplichtingen zal de betrouwbaarheid en inzicht in mogelijke knelpunten in bepaalde regio's worden verkend.

Overigens biedt de overgang naar D+2 en op termijn D+3 ook kansen voor andere marktpartijen om snellere postproducten aan te bieden en zo beter

in te spelen op de uiteenlopende behoeften van consumenten en zakelijke gebruikers. Op deze manier ontstaat meer diversiteit in het aanbod, waardoor ook gebruikers in krimp- en grensregio's keuzevrijheid houden en niet uitsluitend afhankelijk zijn één partij.

82.

De leden van de BBB-fractie hebben voorts kennisgenomen van eerdere scenariostudies van de Minister, waarin het scenario «herzien systeem, parallelle netwerken met versoberd aanbod» als meest haalbaar werd beoordeeld. Dit scenario scoorde volgens de Minister op alle punten positief. Waarom is dit scenario nooit naar de Kamer gestuurd? Is dit scenario inmiddels verder verkend? Deze leden vragen bovendien waarom de Minister in de voorliggende brief stelt dat netwerkconcurrentie geen optie meer is, terwijl er wel degelijk regionale netwerken bestaan die samen circa 45 procent van Nederland bestrijken. Heeft de Minister al gesproken met exploitanten van deze netwerken? Zo nee, waarom niet?

In de afgelopen jaren zijn vele scenariostudies gemaakt. Daarin zijn, ten behoeve van de verkenning van verschillende opties voor de postmarkt, allerlei mogelijke ingrepen opgesomd en verschillende scenario's van de UPD geschetst. Vanaf 2017 zijn deze scenario's als onderdeel van verschillende analyses en beleidsvisies over de toekomst van de postmarkt met uw Kamer gedeeld. De rode draad in deze analyses was dat concurrerende parallelle postnetwerken niet langer realistisch zijn in een snel krimpende markt waar schaalvoordelen gaan knellen en het terugverdienen van investeringen steeds lastiger wordt. Verder lieten de analyses zien dat consolidatie van de twee landelijke netwerken van PostNL en Sandd de enige optie was om nog enige tijd een betaalbare UPD veilig te stellen en dat versoering van de UPD op termijn noodzakelijk is.

Het oorspronkelijke doel van toegang tot het landelijk netwerk van ruim tien jaar geleden – het stimuleren van een tweede concurrerende landelijke postnetwerk – is niet langer relevant in de huidige krimpende postmarkt. Een conclusie die ook de ACM onderschrijft in haar onderzoek. Met de huidige krimpende postvolumes is het opzetten van een tweede concurrerende landelijke postnetwerk niet haalbaar. Wel is reeds in de hierboven genoemde analyses aangegeven dat daar waar nog wel ruimte is voor concurrentie, deze beter kan ontstaan richting een brede bezorgmarkt en dus via andere kanalen, zoals bestaande pakketnetwerken, folderdistributienetwerken en andere innovatieve bezorgdiensten. Ik blijf in de toekomst streven naar concurrentie voor postvolumes, maar niet via een tweede postnetwerk.

Mijn voorgangers hebben gesproken met de exploitanten van regionale netwerken. Deze gesprekken zijn al gestart bij de voorbereiding van het wetsvoorstel in 2018–2019 en de inhoud van het wetsvoorstel is hun meerdere malen kenbaar gemaakt.

83.

De leden van de BBB-fractie lezen in de stukken dat uitbreiding van de UPD met meer postsoorten kan leiden tot een verstoring van het gelijke speelveld, onder meer door de btw-vrijstelling. Tegelijkertijd signaleert de ACM dat juist het gebrek aan concurrentie en de hoge toetredingsdrempels maken dat de prijs-kwaliteitverhouding achteruit gaat. Deze leden vragen de Minister hoe dit spanningsveld wordt opgelost. Hoe voorkomt de Minister dat regelgeving feitelijk de positie van PostNL versterkt in plaats van ruimte te geven aan nieuwe toetreders?

Het uitgangspunt is dat de gebruiker betaalt voor de postvoorziening, zonder dat de overheid de stijgende kosten subsidieert om tarieven kunstmatig laag te houden. Dit betekent dat met dalende volumes de prijzen voor post op termijn zullen stijgen.

De overgang naar een D+3-bezorging verandert het speelveld voor de postmarkt. PostNL en andere aanbieders kunnen, indien zij dat willen, via pakketnetwerken commerciële, ongereguleerde D+1-producten aanbieden. Door de kwaliteitseisen voor de UPD te versoepelen, ontstaat bovendien ruimte voor nieuwe producten en meer concurrentie.

Wanneer de prijs van de UPD-brief stijgt, wordt het aantrekkelijker voor nieuwe marktpartijen om actief te worden op de postmarkt. Nieuwe regelgeving is daarbij niet gericht op het versterken of verzwakken van de positie van PostNL, maar op het creëren van een toekomstbestendig wettelijk kader. Dit kader houdt rekening met de dalende postvolumes en stimuleert dat de resterende volumes door meerdere marktpartijen worden bezorgd.

Door de kwaliteitseisen te versoepelen en tarieven marktconform te maken, nemen de toetredingsdrempels af, waardoor er meer ruimte ontstaat voor nieuwe aanbieders en samenwerking tussen verschillende bezorgbedrijven. Zo wordt het spanningsveld tussen betaalbaarheid, toegankelijkheid en concurrentie op de postmarkt effectief aangepakt.

84.

Ook merken deze leden op dat veel waarborgen uit de Postwet naar lagere regelgeving worden verschoven. Daarmee dreigt de Kamer zeggenschap te verliezen over essentiële onderdelen zoals kwaliteitseisen en toegangsnormen. Deze leden vragen de Minister waarom gekozen is voor deze route en of dit niet leidt tot minder parlementaire controle over de borging van publieke belangen.

Er is voor gekozen om de kwaliteitseisen en de toekomstige toegangsnormen in lagere regelgeving vast te leggen, omdat dit de noodzakelijke flexibiliteit biedt om tijdig in te spelen op de snelle veranderingen op de postmarkt. Daarnaast wordt rekening gehouden met de herziening van de Europese Postrichtlijn, die naar verwachting gevolgen zal hebben voor de nationale regelgeving. Door deze normen op het niveau van lagere regelgeving te regelen kunnen zij eenvoudiger en sneller worden aangepast, terwijl de Postwet als kaderstellend instrument blijft gelden en de Kamer haar controlerende rol behoudt.

85.

Tot slot wijzen de leden van de BBB-fractie erop dat de Minister het subsidieverzoek van PostNL heeft afgewezen, mede omdat de UPD binnen «realistische kaders» zou moeten kunnen worden uitgevoerd. Deze leden vragen de Minister welke risico's hij ziet voor de continuïteit van de UPD als PostNL de financiële houdbaarheid niet weet te waarborgen binnen de voorgenomen versoeringen. Wat gebeurt er indien PostNL alsnog de uitvoering neerlegt of nogmaals een subsidieverzoek indient? Daarbij vragen deze leden ook hoe straks beoordeelt kan worden of deze financiële claims wel terecht zijn, nu ACM eerder constateerde dat PostNL beperkte inzage geeft in de cijfers en Ernst & Young zich slechts op door PostNL aangeleverde informatie heeft gebaseerd zonder onafhankelijke accountantscontrole. Is de Minister bereid om volledige openheid in de boeken van PostNL af te dwingen, zodat de Kamer kan beschikken over objectieve en controleerbare informatie?

Voor mij staat voorop dat de huidige kaders van de UPD niet meer realistisch zijn. Van een bedrijf als PostNL kan niet worden verwacht dat zij

een wettelijke taak binnen de huidige kaders blijft uitvoeren voor de lange termijn. PostNL heeft bezwaar gemaakt tegen mijn afwijzing van haar subsidieverzoek. Vanzelfsprekend kan ik nu niet vooruitlopen op de inhoudelijke afwegingen die in bezwaar moeten worden verricht.

De voorgestelde wijziging voor de Postwet bevat een systematiek om dit soort situaties in de toekomst beter te behandelen dan nu het geval is. Een van de mechanismes ziet toe op situaties waarbij de UPD-verlener financiële moeilijkheden ondervindt. Dit moet de UPD-verlener melden aan de ACM zodra omstandigheden zich voordoen die mogelijk leiden tot een niet-rendabele uitvoering. Vervolgens moet een herstelplan worden opgesteld, met een beschrijving van de maatregelen om de financiële situatie te verbeteren en de continuïteit van de dienst te borgen. ACM beoordeelt deze situatie en geeft hierin ook advies aan de Minister. Deze adviezen van de onafhankelijke toezichthouder kunnen door ons meegenomen worden bij beslissingen rondom subsidieverzoeken.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft op 5 september jl. uitspraak over de voorlopige voorziening van PostNL gedaan en hier kan ik kort op reflecteren. De uitspraak bevestigt mijn beleidslijn. Volgens de voorzieningenrechter is onvoldoende gebleken dat er nu al sprake is van een verlieslatende situatie, die bovendien zodanig veel impact heeft dat de bedrijfsvoering van het gehele bedrijf van PostNL in ernstige problemen zou kunnen komen als geen voorschot op de subsidie wordt verstrekt. Wel vind ik het belangrijk dat er zo snel mogelijk een realistisch wettelijk kader komt. Deze conclusie trekt de voorzieningenrechter in haar uitspraak ook, door op te roepen om: *«met de nodige voortvarendheid de benodigde structurele maatregelen beleidsmatig vorm geven en door te voeren»*.¹⁰

PostNL kan niet tot volledige openheid van de boeken worden gedwongen, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie betreft. Openheid over de financiële situatie bij PostNL zou als voorwaarde kunnen worden gesteld bij een eventuele subsidieverlening, maar dat is vooralsnog niet aan de orde omdat ik de aanvraag op grond van beleidsmatige overwegingen heb afgewezen. Overigens is PostNL verplicht om financiële rapportages en verantwoordingen met een accountantsverklaring aan ACM en EZ te sturen. Verder zijn in het verleden meerdere onderzoeken in opdracht van het Ministerie verricht naar de kostentoerekeningssystematiek.¹¹ Daaruit zijn geen onregelmatigheden naar voren gekomen.

¹⁰ CBb (vzr.) 5 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:455, r.o. 6.2.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport van Rebel als bijlage bij Kamerstuk 29 502, nr. 179 van 18 december 2020.