

Vergaderjaar 2024–2025

29 502

Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector

Nr. 187

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2024

Met het oog op het Commissiedebat over post op 9 oktober a.s. informeer ik u in deze brief over de situatie bij de uitvoering van de wettelijke taak van de Universele Postdienst (UPD) door PostNL.

Zoals mijn voorganger heeft aangegeven in de Kamerbrief van 17 mei jl.¹ staan de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en bereikbaarheid van de postbezorging in toenemende mate onder druk. Klanten, de toezichthouder ACM en PostNL zelf constateren dat ook.

De huidige situatie bij de UPD is problematisch. PostNL kan momenteel niet meer aan de wettelijke verplichting voldoen om 95% van de UPD-post binnen 24 uur te bezorgen. Op de postmarkt is al vele jaren sprake van daling van volumes van brievenbuspost. Daarnaast houden arbeidsmarkttekorten aan en stijgen de (arbeids)kosten. Ook is sprake van verschuiving van 24-uurs- naar niet-24 uurspost, veranderende behoeftes bij gebruikers en de beschikbaarheid van digitale alternatieven. Dezelfde ontwikkelingen vinden overigens plaats in vergelijkbare andere landen. De prijs-kwaliteit verhouding van de UPD blijft verslechteren ten opzichte van het verleden. Hierbij is met name de betrouwbaarheid significant afgenomen, terwijl juist betrouwbaarheid als zeer belangrijk wordt ervaren door consumenten en klein zakelijke gebruikers. Het is ongewenst als deze situatie blijft voortduren.

Voor mij staat voorop dat consumenten en klein zakelijke gebruikers een betrouwbare, betaalbare en bereikbare UPD-postvoorziening verdienen. De realiteit is dat de uitvoering van de UPD moet worden aangepast aan de ontwikkelingen. De huidige kwaliteit van de UPD heeft een steeds hoger prijskaartje ten opzichte van vroeger omdat de uitvoeringskosten stijgen bij afnemende postvolumes. PostNL heeft zich ingespannen om

¹ Kamerstuk 29 502, nr. 186

kwaliteit te leveren en kosten te besparen door operationele optimalisaties en efficiencyverbeteringen. PostNL kan binnen het servicekader voor de UPD zelf nog enige stappen zetten, maar de grens komt in zicht om zelf verdere verbeteringen door te voeren. Het is daarom van belang dat niet wordt gewacht met het maken van keuzes, zodat het huidige beleidskader tijdig kan worden aangepast tot een realistischer en toekomstbestendiger kader.

In de eerdere Kamerbrief staat een stapsgewijze aanpak voor deze aanpassing van het beleid voor de korte en lange termijn. Conform deze aanpak is de afgelopen maanden uitgewerkt of en zo ja, welke maatregelen nodig zijn voor de korte termijn. Daarvoor heeft de ACM haar eerste onderzoek uitgevoerd naar gebruikersbehoeften. Daarnaast loopt een tweede onderzoek van de ACM, «het lange termijn onderzoek», naar de kosten van de UPD, reikwijdte en kwaliteit van de UPD alsmede marktontwikkelingen op de postmarkt als geheel. In de Kamerbrief van 17 mei jl. is de opdracht aan de ACM beschreven voor deze onderzoeken. Ik verwijs daarom naar deze Kamerbrief voor het inzicht in deze opdracht waarnaar u vroeg op 11 september jl.²

Hieronder zal ik de uitkomsten van het gebruikersonderzoek van de ACM toelichten. Daarna ga ik in op het moment waarop een keuze zou moeten worden gemaakt over maatregelen voor de korte termijn. Vervolgens leg ik uit waarom ik kies voor verlenging van de bezorgtijd voor de UPD naar binnen twee dagen (D+2) en welke voorwaarden hiervoor gelden. Tot slot beschrijf ik het vervolgproces.

Uitkomsten van gebruikersonderzoek door ACM

De ACM heeft haar gebruikersonderzoek op 11 september jl. opgeleverd. In de bijlagen treft u de oplegbrief en onderzoeksresultaten van de ACM aan.

Kort samengevat geeft de ACM aan dat uit het onderzoek naar voren komt dat draagvlak bestaat voor een verlenging van de bezorgtijd voor de UPD van één dag (D+1) naar twee dagen (D+2), mits de kwaliteit verbetert en een betaalbaar 24 uur-postproduct beschikbaar blijft. Daarbij merkt de ACM op dat betrouwbaarheid, bezorgsnelheid en betaalbaarheid van de postvoorziening niet los van elkaar kunnen worden gezien. Volgens de ACM is op dit moment onvoldoende bekend over de afruil tussen deze drie factoren en over de kosten van de huidige postvoorziening. De ACM wil deze punten verder analyseren in haar lange termijn onderzoek. Op basis van de huidige informatie die ACM van PostNL heeft ontvangen, kan de ACM niet vaststellen of maatregelen op korte termijn noodzakelijk zijn.

Timing en opties voor maatregelen

Vanuit een breder maatschappelijk oogpunt zie ik het juiste moment voor het maken van een keuze over maatregelen als volgt. Afwachten tot afronding van het lange termijn onderzoek van de ACM zou onder ideale omstandigheden het meest logisch zijn. In de huidige omstandigheden leidt afwachten naar mijn mening tot een te groot risico dat in de tussentijd de postvoorziening verder verslechtert. Consumenten en zakelijke klanten van PostNL zullen hiervan de dupe worden. Verder kan op dit moment niet worden vastgesteld wat dan de financiële situatie zal zijn bij de postdivisie van PostNL waar de UPD onder valt. Maar volgens PostNL is het financiële vooruitzicht negatief.

² Verzoek van Tweede Kamer d.d. 11 september 2024; kenmerk: 2024Z13404/2024D32705

Alleen door keuzes te maken kan de druk op de kwaliteit van de postvoorziening worden verlicht. Maatregelen dienen tijdig te worden genomen. Het duurt in het gunstigste geval bijna een jaar om het proces te doorlopen van aanpassing van regelgeving voordat maatregelen in werking kunnen treden. Ik ben daarom van mening dat de lage kwaliteit en voornamelijk de slechte betrouwbaarheid van postbezorging nu om maatregelen vragen. Een keuze leidt tot duidelijkheid en doorbreekt de vicieuze cirkel van jarenlang afwachten. Het is onverstandig om moeilijke keuzes vooruit te blijven schuiven. Daarom vind ik het belangrijk om een stap te zetten opdat de beleidskaders voor de UPD gaan aansluiten op de realiteit en een basis bieden voor de toekomst.

Om de betrouwbaarheid van postbezorging te vergroten is aanpassing van de bezorgtijd voor de UPD in mijn optiek de beste maatregel. Dit betekent dat PostNL niet één dag, maar twee dagen (D+2) heeft om een poststuk te bezorgen. Andere mogelijke opties voor maatregelen, zoals verlaging van de bezorgzekerheidsnorm tot onder 95%, zijn niet logisch op dit moment. Door een langere bezorgtijd krijgt PostNL ruimte om een betrouwbare dienst te leveren onder andere omdat zij de postbezorging kostenefficiënter kan organiseren.

Mijn keuze voor betrouwbaarheid van de UPD door middel van D+2 is gebaseerd op het gebruikersonderzoek van ACM. Hieruit blijkt dat consumenten en zakelijke gebruikers betrouwbaarheid belangrijker vinden dan snelheid. Een bezorgtijd binnen twee dagen is voor ruim driekwart van de gebruikers acceptabel, mits de betrouwbaarheid hoog blijft. Daarnaast is een keuze voor D+2 in lijn met de bezorgtijd in andere EU-landen, waaronder onze buurlanden, waar de bezorgtijd al is aangepast naar D+2 en langer. Een bijkomend feit is dat D+2 voor de UPD aansluit bij de aanpassingen die PostNL momenteel voor zakelijke gebruikers doorvoert. PostNL heeft om verdere kosten te besparen aangekondigd om in 2025 voor zakelijke gebruikers over te gaan naar D+2. Dit is haar eigen verantwoordelijkheid en valt buiten de wettelijke taak voor de UPD. Er zou een toenemende discrepantie met bijbehorende kostennadelen in het postnetwerk van PostNL ontstaan (waarmee zowel zakelijke als UPD-post wordt vervoerd) als de UPD niet eveneens binnen afzienbare tijd naar D+2 zou overgaan.

Consumenten en klein zakelijke gebruikers moeten kunnen vertrouwen op een betrouwbare UPD-postvoorziening. Het is van belang om de realiteit onder ogen te zien dat 95% betrouwbaarheid binnen één dag niet meer kan worden gerealiseerd door PostNL. Ik stel daarom voor om de stap naar D+2 te zetten als maatregel voor de korte termijn.

Voorwaarden voor stap naar D+2

Ik vind het belangrijk om voorwaarden te verbinden aan de stap naar D+2. Deze moeten bijdragen aan het borgen van een betrouwbare, betaalbare en bereikbare postdienstverlening. Deze stap naar D+2 creëert een realistischer beleidskader voor de UPD, maar het is onvermijdelijk dat medio volgend jaar keuzes moeten worden gemaakt over verdergaande maatregelen. Mede op basis van het lange termijn onderzoek van ACM zal ik een toekomstvisie op de postmarkt ontwikkelen. In dat verband wordt tevens gekeken naar de huidige systematiek en het instrumentarium voor toezicht en handhaving door ACM.

Ik stel de onderstaande voorwaarden aan PostNL:

- PostNL dient te voldoen aan de wettelijke verplichting van bezorgzekerheid van ten minste gemiddeld 95% van de gevallen binnen D+2.

- Voor de UPD-post blijven de kaders gelden van de tariefruimte voor de postzegelprijs en het maximumrendement voor PostNL.
- Voor medische post, rouwpost en braillepost blijven de huidige speciale voorwaarden bestaan, waaronder bezorging binnen één dag van medische post en rouwpost, en gratis postbezorging in het geval van braillepost.
- PostNL zal consumenten en andere gebruikers moeten voorlichten over de gevolgen van D+2 en bijvoorbeeld over welke rechten zij hebben om klachten in te dienen.

Verder vind ik het belangrijk dat de volgende punten worden uitgewerkt, in overleg met zowel PostNL als ACM:

- In het kader van de toekomstvisie voor de postmarkt wordt verkend of 24-uurspost, die niet onder de UPD valt, beschermd zou moeten worden. Ik zal daarbij aandacht hebben voor de betaalbaarheid en bezien of met PostNL afspraken kunnen worden gemaakt over prijsstijgingen van deze post, in het bijzonder post voor kwetsbare consumenten.
- D+2 zal niet automatisch de opstap zijn naar een bezorgtijd van D+3 voor de UPD, zoals PostNL voorstelt. Daar zie ik nog geen noodzaak voor.
- De wens van PostNL om een overheidssubsidie te krijgen voor de UPD zal ik nu niet honoreren. Dit neemt niet weg dat in de toekomstvisie een realistisch financieringsmodel moet worden uitgewerkt voor de wettelijke taak van postbezorging.

Na de bespreking met uw Kamer tijdens het Commissiedebat op 9 oktober ben ik voornemens om D+2 uit te werken in het Postbesluit en de Postregeling. Dit vereist geen wetswijziging. Het is belangrijk om voortgang te houden in het proces voor deze lagere regelgeving vanwege de lange doorlooptijd tot definitieve inwerkingtreding. De wijziging van het Postbesluit wordt naar verwachting voorgehangen in het voorjaar van 2025 in uw Kamer en daarna zal de Raad van State hierover adviseren. Vervolgens zal D+2 voor de UPD kunnen ingaan.

Behandeling van wetsvoorstel voor wijziging Postwet 2009

Zoals beschreven in de Kamerbrief van 17 mei jl. is de bestaande wet- en regelgeving voor de UPD sterk verouderd en sluit deze niet meer aan op de huidige situatie en ontwikkelingen in de toekomst. Daarom is het in ieders belang dat met zorgvuldigheid en tegelijkertijd de nodige urgentie het wetsproces wordt doorlopen om de Postwet te wijzigen. Door middel van het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging wordt voorzien in een wettelijke basis en de noodzakelijke flexibiliteit om de lagere regelgeving te kunnen inspelen op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst.

Kort na het Commissiedebat op 9 oktober zal ik deze nota van wijziging aan uw Kamer toesturen. Hierin staan aanpassingen die noodzakelijk zijn naar aanleiding van de ontwikkelingen op de postmarkt sinds de indiening van het wetsvoorstel in 2020. Het gaat onder andere om de regulering van toegang tot het landelijk postnetwerk en de borging van de continuïteit van de UPD bij overname en/of een verlieslatende situatie. Het is mijns inziens in elk scenario van belang dat het wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging spoedig wordt behandeld omdat anders de inwerkingtreding van de gewijzigde Postwet en de benodigde flexibiliteit in de lagere regelgeving significante vertraging oplepen.

Tot slot

De planning voor de komende periode is als volgt. Voor de korte termijn zou ik na het Commissiedebat op 9 oktober aan uw Kamer willen vragen om het wetsvoorstel voortvarend in behandeling te nemen. Ik blijf daarbij graag in gesprek met uw Kamer over de afwegingen en afruil tussen de diverse conflicterende belangen bij de postmarkt. Dit kan helpen om in het wetsproces de vaart er in te houden. Mocht uw Kamer dit op prijs stellen, dan bied ik u aan om desgewenst een technische briefing of verdiepende kennissessies te houden.

Naast de stappen voor de korte termijn, wil ik voor de lange termijn een toekomstvisie voor de postmarkt uitwerken. Het lange termijn onderzoek van de ACM is hiervoor belangrijke inbreng. Begin 2025 levert de ACM dit onderzoek op. Op basis hiervan zullen beleidskeuzes worden gemaakt voor de lange termijn, zoals over wat de publieke belangen zijn bij de postmarkt, de reikwijdte en kwaliteit van de wettelijke taak voor post alsmede een realistisch financieringsmodel voor de uitvoering van de wettelijke taak voor post. Al deze beleidskeuzes zijn onderdeel van de toekomstvisie voor de postmarkt en komen tot stand na overleg met zowel de ACM als PostNL. Het streven is om deze toekomstvisie medio 2025 met uw Kamer te delen.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts