

# Plan van aanpak

## Postmarktonderzoek

<b>Project</b> <b>Wat is het?</b>	<b>Postsoorten en marktontwikkelingen</b> <sup>1</sup> <b>Financieel inzicht</b> <sup>2</sup> <b>Wettelijk kader</b> <sup>3</sup> <b>Marktordening</b> <sup>4</sup> Korte termijn: behoefteonderzoek (intern + extern) op het gebied van kwaliteit en betaalbaarheid van post + globale indicatie overbruggingsmaatregelen Lange termijn: wat kan er binnen de UPD of andere regulering vallen en wat is de minimale vereiste kwaliteit - Inzicht kosten + opbrengsten postmarkt - Tariefregulering en/of rendementsplafond - Toezicht ACM op zowel consumenten als zakelijke markt - Instrumenten - Ontwikkeling richting brede bezorgmarkt - Potentiële concurrentie				
<b>Opzet</b>	Korte termijn: <sup>1a</sup> enquêtes (externe bureaus) + een deel van de diepte interviews + globale indicatie overbruggingsmaatregelen <sup>1</sup>	Lange termijn: <sup>1b</sup> diepte interviews + aanbevelingen (op kwaliteitseisen) doen	- Intern financieel onderzoek PostNL + - Externe financiële expert	Aanbevelingen voor het wettelijk kader	- Interviews + interne analyse - Extern onderzoek
<b>Deadline</b>	Sept 2024	Voorjaar 2025	Voorjaar 2025	Voorjaar 2025	Voorjaar 2025

**Doel: Input (middels opties) leveren voor de overbruggingsmaatregelen en de toekomstvisie voor de structurele maatregelen die leiden tot een betrouwbare en toegankelijke postdienstverlening alsmede een realistisch uitvoerbare en betaalbare postvoorziening.**

<sup>1</sup>afgerond

# Rapportage

## Eindrapportage middels scenario's

### Postsoorten (reikwijdte UPD)

- wat valt er wel en niet onder de UPD en/of andere regulering (e.g. scenario 1,2,3)

### Kwaliteitseisen

- aantal dagen en snelheid  
- betrouwbaarheid

### Kostenbesparingen / margeontwikkelingen

### Wettelijk kader

### Marktordening

## Wat doen we

- ✓ Onderzoeksrapportages (korte termijn) over de gebruikersbehoeften inclusief oplegbrief ACM met globale indicatie
- ✓ Eindrapportage met aanbevelingen in de vorm van scenario's. Daarin ontstaan keuzes over het aantal bezorgdagen, snelheden, betrouwbaarheid en welke postsoorten beschermingswaardig zijn. Inclusief de impact op marktordening en het wettelijk kader
- ✓ We gaan consulteren tijdens het onderzoek, de intentie is om circa 30 marktpartijen / belanghebbenden te spreken gedurende juli – november
- ✓ Hoor- en wederhoor: feitencheck door relevante selectie van marktpartijen / belanghebbenden (2 weken reactietermijn)



Ministerie van Economische Zaken  
Minister D. Beljaarts  
Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 15 oktober 2024

Aantal bijlagen : -1-  
Uw kenmerk : DGED-MC / 54141822  
Ons kenmerk : ACM/UIT/631615  
Contactpersoon : [postmarktonderzoek@acm.nl](mailto:postmarktonderzoek@acm.nl)  
Onderwerp : ACM/24/190485 Postmarktonderzoek

Geachte Minister Beljaarts,

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is naar aanleiding van een Kamerbrief van 17 mei 2024 gestart met een onderzoek naar de postmarkt. In de brief van 11 september jl. deelden wij<sup>1</sup> met u de tussentijdse bevindingen, waaronder de uitkomsten van een behoefteonderzoek onder consumenten en midden- en kleinbedrijven ten behoeve van uw overwegingen bij eventuele overbruggingsmaatregelen. Tijdens het commissiedebat op 9 oktober jl. bleek dat de Tweede kamer behoefte heeft aan inzicht in de opzet van het onderzoek van de ACM. Hieronder volgt een toelichting op de opzet van ons onderzoek zoals eerder besproken met uw ministerie. In de bijlage treft u een weergave van deze opzet.

Omdat de huidige Postwet uit 2009 dateert en er sindsdien vele relevante ontwikkelingen op de postmarkt hebben plaatsgevonden onderschrijft de ACM het belang van herziening van de Postwet en het ontwikkelen van een toekomstvisie. Met het onderzoek draagt de ACM bij aan deze herziening. Het doel van het onderzoek formuleert de ACM als volgt: (I) input leveren voor de overbruggingsmaatregelen en (II) bouwstenen voor een toekomstvisie voor de structurele maatregelen die leiden tot een betrouwbare en toegankelijke postdienstverlening alsmede een realistisch uitvoerbare en betaalbare postvoorziening.

De basis van deze opdrachtformulering ligt in de voornoemde kamerbrief: *“Voor de lange termijn is het wenselijk om een toekomstvisie op de bredere postdienstverlening en de UPD in het bijzonder te ontwikkelen. Dat kan op basis van onderzoek door de ACM, vergelijkbaar met de recente Review door de Britse toezichthouder Ofcom in het Verenigd Koninkrijk. Ik heb de ACM gevraagd om onderzoek te doen naar: gebruikersbehoeften; inzicht in de kosten van de UPD; reikwijdte en kwaliteit van de UPD; marktontwikkelingen op de postmarkt. Dit onderzoek door de ACM legt de basis voor het ontwikkelen van een toekomstvisie.”*

De ACM zal haar bevindingen rapporteren in de vorm van een aantal verschillende scenario's die kunnen helpen bij het maken van keuzes over de toekomst van de postmarkt. De scenario's bieden verschillende opties over welke postsoorten 'beschermingswaardig' zijn (reikwijdte UPD en/of andere vormen van regulering), welke kwaliteitseisen (bezorgsnelheden en betrouwbaarheidspercentages) daarbij passen, en zo nodig welke vorm van tariefregulering passend is. Hierdoor kan de UPD worden toegespitst op het huidige publieke belang. Daarnaast zullen de scenario's inzicht geven in (orde)groottes van)

---

<sup>1</sup> [Oplegbrief EZ - openbaar \(acm.nl\)](https://www.acm.nl)

kostenbesparingen en/of margeontwikkelingen voor het postbedrijf van PostNL, om de betaalbaarheid ook te bezien vanuit de uitvoerder van de UPD in kaart te brengen. Hierbij wordt ook de Btw-vrijstelling van de UPD betrokken. Ten slotte worden bij de scenario's overwegingen meegegeven over de implicaties voor het toezichtsinstrumentarium, die u beoogt nader vorm te geven in lagere regelgeving, en de verwachte impact op (of samenhang met) de marktordening. Op die manier denkt de ACM de juiste bouwstenen aan te reiken om te komen tot een houdbaar nieuw stelsel voor de postvoorziening in Nederland, dat aansluit bij de publieke belangen.

De ACM is voor het onderzoek sterk afhankelijk van de medewerking en (financiële) gegevens van marktpartijen. De ACM maakt voor het opvragen van deze gegevens gebruik van haar bevoegdheden uit de instellingswet ACM<sup>2</sup>.

Om tot deze scenario's te komen richt de ACM zich op de thema's zoals genoemd in de kamerbrief (gebruikersbehoeften; inzicht in de kosten van de UPD; reikwijdte en kwaliteit van de UPD; marktontwikkelingen op de postmarkt). De ACM vult deze thema's als volgt nader in:

1. Postsoorten en marktontwikkelingen:

- Wat zijn beschermingswaardige postsoorten? Aan welke kwaliteitseisen moeten deze beschermingswaardige postsoorten voldoen? Wat volgt daar dan uit met betrekking tot de reikwijdte van de UPD? Welke ontwikkeling voorziet de ACM op de postmarkt en hoe zou de UPD/regulering hierop ingericht kunnen worden en/of hoe werken deze door in de scenario's?
- De ACM heeft hiertoe opdracht gegeven voor een tweetal extern uitgevoerde onderzoeken (op basis van enquêtes) naar de gebruikersbehoeften van ruim 1000 consumenten (door Centerdata) en bijna 1000 zakelijke gebruikers in met name het MKB-segment (door Ipsos I&O). Aanvullend voert de ACM gesprekken met grootzakelijke gebruikers en/of brancheverenigingen op de postmarkt. In totaal zal de ACM circa 30 partijen spreken. De gebruikersbehoeften uit deze gesprekken betreft de ACM bij de scenario's. Bijvoorbeeld een hogere kwaliteit leidt tot een hogere prijs of de afruil tussen concurrentie (het hebben van een keuze) en de mate van regulering.

2. Financieel inzicht:

- Wat zijn mogelijke kostenbesparingen bij de geschetste scenario's van de kwaliteitseisen en reikwijdte UPD? Wat betekenen deze voor de financiering? Welke vorm van (tarief)regulering (waaronder rendementsregulering) en/of vorm van regulering op kwaliteit passen hierbij?
- Inmiddels heeft de ACM een eerste verkenning uitgevoerd naar de maatregelen die PostNL overweegt dan wel voorbereidt, met als doel om de (financiële) effecten van eventuele aanpassingen in de dienstverlening in beeld te brengen. De gebruikersbehoeften en deze financiële effecten van aanpassingen dienen immers tegen elkaar te worden afgewogen.
- Over de kosten en de afruil tussen betrouwbaarheid, bezorgsnelheid en betaalbaarheid is zonder nadere analyse van de kosten van de huidige postvoorziening onvoldoende bekend. Voor het bepalen van de (financiële) impact van deze scenario's is een meer diepgaande en integrale analyse van de (financiële) administratie van PostNL noodzakelijk. Voor dit onderdeel geldt dan ook dat de medewerking van PostNL cruciaal is, aangezien zij de beste kennis in huis heeft over aspecten als kosten bij diverse logistieke opties.
- Daarnaast zal de ACM externe (financiële) expertise inschakelen om de verschillende scenario's te valideren.

3. Wettelijk kader:

- Wat is bij de verschillende scenario's nodig aan regulering? Welke (handhaving)instrumenten zijn dan nodig om effectief toezicht te houden, naast de civielrechtelijke afspraken (contracten) tussen gebruikers en leveranciers?

<sup>2</sup> Conform artikel 6b en artikel 2 van de Instellingswet ACM, artikel 4 van de Mededingingswet en artikel 37 van de Postwet.

- De ACM wees in haar position paper<sup>3</sup> bijvoorbeeld op het belang van duidelijke afspraken over monitoring en rapportage over kwaliteit en naleving van de normen, zodat de ACM waar nodig snel en doeltreffend – indien nodig via handhaving – kan bijsturen als de kwaliteit tekort schiet. Verder valt een deel van de post op dit moment niet onder de UPD postregulering maar enkel onder de waarborgen uit de Mededingingswet. De ACM zal dit meenemen bij die scenario's waarbij de reikwijdte van de UPD wordt herzien.

4. Marktordening:

- Welke marktordeningsopties zijn er om de publieke belangen op de postmarkt te borgen? Ook hier is de ACM gestart met het inschakelen van externe expertise, die op basis van onder meer literatuur en een internationale vergelijking de verschillende marktordeningsopties, inclusief voor- en nadelen, in kaart zal brengen.

ACM gaat op basis van thema 1, 2, 3 en 4 verschillende bouwstenen opleveren.

**Tot slot**

Met de rapportage in het voorjaar zal de ACM voldoen aan uw verzoek en haar inbreng delen ten behoeve van de uitwerking van de lange termijn toekomstvisie voor de postmarkt. Mochten er gedurende het onderzoek nieuwe of andere vragen opkomen die voor het onderzoek belangrijk zijn, zal de ACM bezien of dat past binnen de huidige tijdslijn of dat dit vraagt om aanpassing hiervan.

Uiteraard is de ACM bereid om nadere toelichting te geven op de onderzoeksopzet en in het voorjaar over de eindrapportage.

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

---

<sup>3</sup> Position paper ACM t.b.v. rondetafelgesprek Postmarkt d.d. 12 juni 2024