

Schriftelijke inbreng ACM voor het rondetafelgesprek Postmarkt van de

vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van de Tweede

Kamer d.d. woensdag 12 juni 2024

Datum: 10 juni 2024

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) juicht het initiatief voor een nieuwe Postwet toe. De huidige Postwet dateert uit 2009 en sindsdien heeft de postmarkt vele ontwikkelingen doorgemaakt. Als toezichthouder op de post- en pakketmarkt heeft de ACM wel een aantal aanbevelingen voor een nieuwe Postwet:

- Op dit moment zijn er alleen wettelijk vastgestelde normen over de kwaliteit van de bezorging van standaard-brievenbuspost die valt onder de Universele Postdienst (UPD). Voor het grootste deel van de brieven die in Nederland verstuurd worden zijn geen kwaliteitsnormen geformuleerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om post van de Belastingdienst, de Rechtspraak, vaccinatieoproepen of stembiljetten. Dit roept de vraag op of herdefiniëring van beschermenswaardige post aan de orde is.
- Standaard-brievenbuspost wordt in veel landen niet langer de volgende dag bezorgd, maar steeds vaker twee of drie dagen later. Nederland laat zich als vlak en dichtbevolkt land met een sterke infrastructuur echter niet makkelijk vergelijken met landen waar de UPD-verlener langer over de bezorging mag doen. De ACM draagt door advisering en onderzoek graag bij aan het duiden van verschillende structurele aanpassingen van postregulering die in Nederland mogelijk zijn. De ACM adviseert te wachten met het formuleren van overbruggingsmaatregelen tot na de uitkomsten van het behoefteonderzoek (september 2024). In algemene zin is bij overbruggingsmaatregelen omkeerbaarheid een belangrijk aandachtspunt.
- Om te zorgen dat de ACM als toezichthouder op de postmarkt snel en doeltreffend kan bijsturen als de kwaliteit tekort schiet, is het belangrijk dat de wetgever zorgt voor duidelijke normen en afspraken over de monitoring en rapportage van kwaliteit.

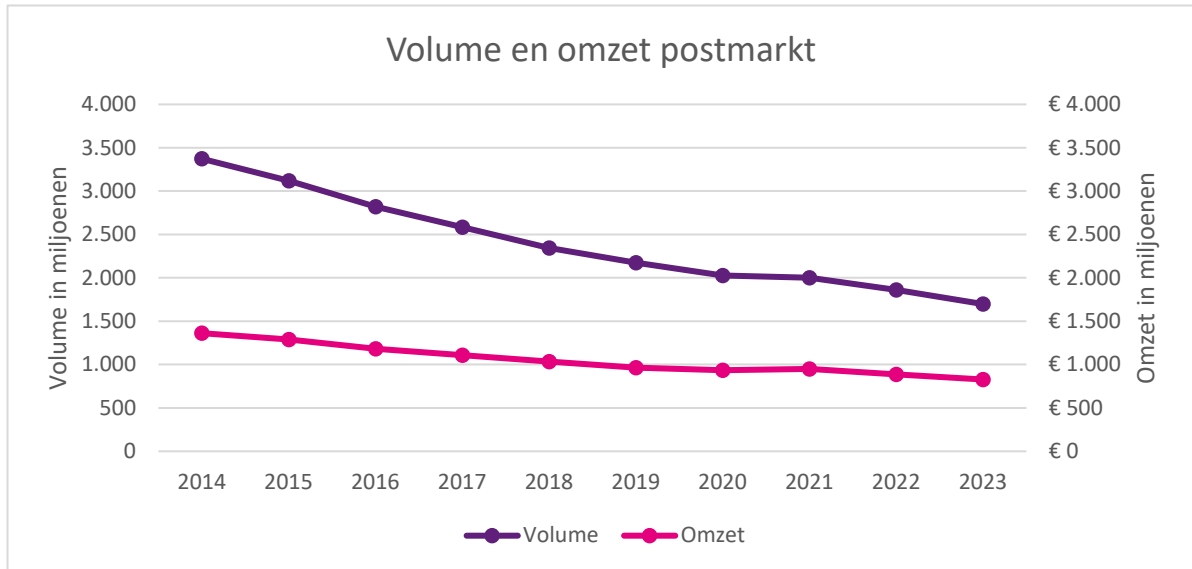
De ACM is de toezichthouder op de post- en pakketmarkt en heeft als missie 'markten die goed werken voor alle mensen en bedrijven. Nu en in de toekomst'. Nederlanders moeten, als verzenders en ontvangers van poststukken, kunnen rekenen op een betrouwbare bezorging tegen een redelijke prijs. Redelijk voor de verzender, en voor het postbedrijf.

In deze bijdrage schetsen we achtereenvolgens wat we zien in de postmarkt, wat we als toezichthouder op dit moment kunnen doen, en wat voor ons belangrijke aspecten zijn op de weg naar een betrouwbare postbezorging in Nederland op de korte én langere termijn.

Achtergrond en ontwikkelingen op de postmarkt

Post heeft lange tijd een essentiële rol vervuld in zowel het sociaal-maatschappelijke verkeer als in de ontwikkeling van de mondiale economie. Met de invoering van Postwet 2009 werd PostNL aangewezen als de uitvoerder van de Universele Postdienst (hierna: UPD) met als doel te zorgen dat het versturen en ontvangen van tijdskritische post voor iedereen in Nederland toegankelijk en betaalbaar blijft. Ook werd de postmarkt met deze wet geliberaliseerd. Marktwerving moest zorgen voor meer keuzevrijheid, lagere prijzen en een goede kwaliteit van postdiensten. Het gevolg was dat er naast PostNL een tweede landelijke postbezorger was met Sandd en dat er daarnaast ook meerdere regionale of specialistische postbedrijven waren. Voor verzenders was er dus keuze.

Veranderende communicatiebehoefte, technologische ontwikkelingen en de opgang van de digitale economie hebben gezorgd voor een verschuivende vraag van brievenpost naar pakketten. Door de dalende postvolumes ontstonden zorgen over een betaalbare, toegankelijke en betrouwbare UPD.



Dat leidde in 2019 tot een vergunningaanvraag van PostNL om hun enige concurrent met een landelijk dekkend netwerk, Sandd, over te nemen. De ACM besloot de overname niet toe te staan vanwege de gevolgen die een monopolie op het landelijke postbezorgnetwerk zou hebben. De ACM verwachtte dat dit zou leiden tot prijsstijgingen voor consumenten, bedrijven en overheden die post versturen, zonder dat daar genoeg efficiëntievoordelen tegenover zouden staan. Met het oog op een betaalbare UPD voor consumenten en een rendabel PostNL verleende de minister in 2019 aan PostNL toch een vergunning. Door alle post te versturen over slechts één landelijk dekkend postnetwerk zouden schaalvoordelen worden gemaximaliseerd, zouden de kosten per poststuk dalen en kon de continuïteit van de UPD worden geborgd, zo was de redenering. In 2022 oordeelde de hoogste bestuursrechter dat het ministeriële besluit in strijd was met de Mededingingswet. In 2023 oordeelde de rechtbank dat de ACM in 2019 terecht het besluit had genomen de overname niet toe te staan¹. Niettemin lijken de gevolgen van de fusie onomkeerbaar. Het is niet de verwachting dat in een krimpende postmarkt een nieuwe concurrent zal opstaan met een landelijk dekkend netwerk.

Op dit moment zijn er naast PostNL op de markt voor brievenbuspost nog een tiental andere bedrijven actief in de zakelijke dienstverlening. Dit zijn regionale partijen, waaronder een aantal sociale werkplaatsen die een aantal lokale klanten bedienen. Hun gezamenlijke aandeel in het totaalvolume is minder dan vijf procent en neemt elk jaar verder af. De grootste onder deze postvervoerbedrijven is Intrapost.

RoI ACM

De ACM is in de Postwet aangewezen om toezicht te houden op de betaalbaarheid en kwaliteit van de UPD. De gecombineerde prijzen van diverse postsoorten binnen de UPD mogen jaarlijks niet meer stijgen dan de tariefruimte. Deze tariefruimte wordt bepaald door rekenregels, neergelegd in de Postregeling. Deze regels bepalen kort gezegd dat deze ruimte elk jaar stijgt met zowel inflatie als de volumekrimp van de postmarkt. PostNL dient vervolgens een tarievenvoorstel in bij de ACM, die beoordeelt of de gewogen gemiddelde prijs van alle UPD-producten binnen de gegeven ruimte

¹ [Rechtbank bevestigt oordeel ACM om geen vergunning te geven voor overname van Sandd door PostNL | ACM.nl](#)

past. Bijvoorbeeld: een sterkere stijging van het tarief voor aangetekende post wordt gecompenseerd met een meer gematigde stijging van de postzegelprijs.

Op het gebied van kwaliteit zijn de bevoegdheden ook beperkt en kan de ACM alleen de tijdige bezorging van standaard-brievenbuspost (brieven en kaartjes die in de oranje brievenbus gaan en die bezorgd worden via het UPD-netwerk) toetsen en handhaven. De UPD omvat slechts een klein aandeel van de totale hoeveelheid brieven die binnen Nederland worden verstuurd. Het grootste gedeelte van het totale volume in de postmarkt komt van (groot)zakelijke partijen, waaronder de Rijksoverheid, en valt buiten de bescherming van de UPD. Dit betekent dat een groot deel van de poststromen tussen bijvoorbeeld de burger en de overheid buiten de UPD – en daarmee buiten het toezicht van de ACM – valt. Het gaat dan bijvoorbeeld om post van de Belastingdienst, de Rechtspraak, vaccinatieoproepen of stembiljetten. Vooral voor mensen in een kwetsbare positie en voor mensen die minder digitaal vaardig zijn is betrouwbare bezorging van dit soort post vaak van vitaal belang. Kortom: een deel van de post speelt ook in de huidige tijd van digitalisering een essentiële maatschappelijke rol. Deze post is op dit moment wettelijk onbeschermd. Dat roept de vraag op of herdefiniëring van beschermenswaardige post aan de orde is. De ACM legt deze vraag graag aan u voor.

Omdat de huidige Postwet uit 2009 dateert en er sindsdien vele relevante ontwikkelingen op de postmarkt hebben plaatsgevonden juicht de ACM het initiatief voor een nieuwe Postwet toe

Internationale ontwikkelingen

De ACM ziet dat ook in andere Europese lidstaten discussies gevoerd worden over een krimpende postmarkt, dalende kwaliteit en het publieke belang van post. Standaard-brievenbuspost wordt in veel landen niet langer de volgende dag bezorgd, maar steeds vaker twee of drie dagen later. De optie om de post de volgende dag te laten bezorgen wordt vaak nog wel aangeboden als premiumdienst. De Europese Commissie onderzoekt naar aanleiding van de Europa brede ontwikkelingen en trends de mogelijkheden om de Postrichtlijn te moderniseren. De huidige Richtlijn eist op dit moment een vijfdaagse bezorging, behoudens voor landen met uitzonderlijke situaties op het gebied van infrastructuur en geografische ligging. Nederland laat zich als vlak en dichtbevolkt land met een sterke infrastructuur niet makkelijk vergelijken met landen waar de UPD-verlener langer over de bezorging mag doen. De ACM adviseert te wachten met het formuleren van overbruggingsmaatregelen tot na de uitkomsten van het behoefteonderzoek (september 2024). In algemene zin is bij overbruggingsmaatregelen omkeerbaarheid een belangrijk aandachtspunt.

Kwaliteit postbezorging steeds verder onder druk

De kwaliteit van de postdienst is de afgelopen jaren steeds verder onder druk komen te staan. De ACM heeft afgelopen jaren een sterk toenemend aantal klachten en signalen ontvangen van mensen en organisaties die de postbezorging als onbetrouwbaar ervaren. Het gaat niet alleen over de UPD-post, maar ook over de brieven en pakketten die hier buiten vallen. De ACM krijgt ook regelmatig signalen uit de maatschappij over de (slechte) kwaliteit van de aangetekende post. De ACM heeft geen bevoegdheid hier op te treden omdat de wetgever de kwaliteitsnorm niet nader heeft geconcretiseerd in de regelgeving. Dat belemmert de ACM in haar toezicht. Ook ontvangt de ACM klachten dat de postbezorger minder dan de wettelijk vastgestelde vijf dagen per week langs komt, maar slechts een, twee of drie dagen per week. De wet verplicht PostNL op dit moment niet om te rapporteren over het voldoen aan deze 5-daagse bezorgnorm. Dit bemoeilijkt de controle op naleving van deze norm. Zakelijke verzenders (niet-UPD) klagen over hogere prijzen tegen lagere kwaliteit en wijzen op hun afhankelijkheid van één aanbieder.

Als we kijken naar de onder de UPD gestelde normen – de enige kwaliteitsnorm waar de ACM op kan handhaven – zien we dat PostNL sinds 2019 niet meer de wettelijke kwaliteitsnorm voor de overkomstduur van standaardbrievenbuspost haalt (95% op tijd bezorgd). Dit terwijl het rendement van het hele postbedrijf over de afgelopen jaren positief was.

Pakketten en ontwikkeling brede bezorgmarkt

Tegenover de ontwikkelingen van een krimpende postmarkt staat een groeiende pakketmarkt. Een markt met meerdere grote aanbieders die landelijk de volgende dag pakketjes kunnen bezorgen.

Grootste concurrent voor marktleider PostNL is DHL. Samen hebben zij grofweg negentig procent van de binnenlandse pakketmarkt in handen. Vorig jaar heeft DHL haar marktaandeel verder kunnen vergroten op het sterk groeiende segment van brievenbuspakketjes. Het verzenden van goederen die als pakketje door de brievenbus passen is een goedkopere optie voor webwinkels. PostNL kan hiervoor zijn postbezorgnetwerk gebruiken. De verwachting is dat op termijn de post en pakketten naar elkaar toe zullen groeien en er een brede bezorgmarkt zal ontstaan. Het succes van het hybride brievenbuspakje is een voorbode. In een brede bezorgmarkt zouden ook andere bezorgnetwerken, bijvoorbeeld folder- of krantennetwerken, een rol kunnen vervullen en meer keuzevrijheid kunnen bieden voor gebruikers van post- en pakketdiensten. Het bezorgen van geadresseerde post is op dit moment alleen voorbehouden aan geregistreerde postvervoerbedrijven.

Onderzoek en herdefiniëren 'beschermenswaardige post'

Deze brede bezorgmarkt is er nu nog niet en zal er de komende jaren ook nog niet zijn. Daarom moet er een oplossing gezocht worden voor de huidige problematiek waarin afhankelijkheid bestaat van één aanbieder voor landelijke bezorging van brieven en de betrouwbaarheid van de bezorging onder druk staat. Deze oplossing moet aansluiten op de verwachtingen van mensen en organisaties van de postvoorziening. Wat verstaan zij als verzenders en ontvangers onder kwalitatief goede en betrouwbare postbezorging? Wat vinden zij belangrijk en beschermenswaardig? En wat is een redelijk tarief? Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is een breed onderzoek nodig. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft de ACM in de Kamerbrief van 17 mei 2024 gevraagd een dergelijk onderzoek uit te voeren. Op basis van dit onderzoek kan de wetgever vaststellen welke post 'beschermingswaardige post' is en welke kwaliteitsniveaus hier bij horen. Deze herziening zou voor de lange termijn moeten leiden tot betrouwbaarheid en bereikbaarheid van de postdienstverlening alsmede een realistisch uitvoerbare en betaalbare postvoorziening. Hierdoor kan – net als in ons omringende landen – de UPD toegespitst worden op het huidige publieke belang. De ACM wijst erop dat hiervoor duidelijke afspraken over monitoring en rapportage over kwaliteit en naleving van de normen nodig zijn, zodat de ACM waar nodig snel en doeltreffend – indien nodig via handhaving – kan bijsturen als de kwaliteit tekort schiet. In de tussentijd handhaaft de ACM waar ze kan de geldende kwaliteitseisen omdat het belangrijk was, is én blijft dat verzenders en ontvangers kunnen rekenen op een betrouwbare postbezorging.