

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Met dit besluit worden de bepalingen van het Postbesluit inzake de overkomstduur en de bezorgbetrouwbaarheid van de universele postdienst (UPD) aangepast om ruimte te bieden aan de verlener van de UPD om de uitvoerbaarheid van de UPD te waarborgen. Dit zorgt ervoor dat het regelgevend kader voor de kwaliteit van de UPD geactualiseerd wordt en voor de komende jaren bestendig is.

De postbezorging in Nederland staat onder toenemende druk. Op de postmarkt is al vele jaren sprake van een structurele volumedaling van gemiddeld 7% per jaar. De toegenomen beschikbaarheid van digitale alternatieven speelt daar een belangrijke rol in. Tegelijkertijd houden arbeidsmarkttekorten aan en stijgen de kosten, waaronder de loonkosten, die volgens PostNL met 25% zijn gestegen na 2022. Deze combinatie van dalende inkomsten en stijgende kosten zet de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de UPD onder grote druk. In de Kamerbrief van 30 juni jl. wordt deze context nader geschetst en wordt ingegaan op de noodzaak tot het nemen van maatregelen¹.

De UPD is de wettelijk vastgelegde basisvoorziening voor postvervoer in Nederland. Zij waarborgt dat burgers en bedrijven tegen betaalbare en uniforme tarieven kunnen beschikken over een landelijk dekkend netwerk voor het verzenden en ontvangen van post. De UPD omvat onder meer de bezorging van brieven tot en met 2 kilogram, waaronder medische brieven en rouwbrieven, en aangetekende en verzekerde post.

PostNL is als aangewezen verlener van de UPD verplicht deze diensten aan te bieden en daarbij te voldoen aan de in de Postwet 2009 en daarop gebaseerde regelgeving vastgelegde eisen.

Tot de eisen behoort dat poststukken binnen een bepaalde termijn moeten worden bezorgd (overkomstduur) en dat een minimumpercentage binnen die termijn moet worden bezorgd (betrouwbaarheid). Hiervoor gold de verplichting dat 95% van de UPD-post binnen één dag moest worden bezorgd. Ondanks jarenlange inspanning door middel van operationele optimalisaties en efficiëntieverbeteringen lukt het PostNL, mede als gevolg van dalende volumes, krapte op de arbeidsmarkt en onderbezetting niet meer om aan deze norm te voldoen. Burgers, bedrijven en lokale overheden signaleren bovendien al geruime tijd dat de betrouwbaarheid afneemt, terwijl ook de toegankelijkheid van postvoorzieningen onder druk staat, met name in krimpregio's. Daarmee is duidelijk dat het bestaande wettelijke kader onvoldoende aansluit bij de actuele omstandigheden.

2. Inhoud van het besluit

Dit besluit wijzigt twee kwaliteitseisen van de universele postdienst: de overkomstduur en de betrouwbaarheid. De overkomstduur voor UPD-poststukken wordt eerst verlengd van bezorging op de dag na aanbidding naar bezorging binnen twee dagen na aanbidding en vervolgens, vanaf 1 juli 2027, naar bezorging binnen drie dagen na aanbidding. De bezorgbetrouwbaarheid wordt daarbij tijdelijk verlaagd van 95% naar 90% bij bezorging binnen twee dagen. Bij driedaagse bezorging geldt 92% als norm voor de bezorgbetrouwbaarheid. Hiermee ontstaat meer ruimte voor de verlener van de UPD om de dienstverlening efficiënter in te richten en wordt duidelijkheid geboden over de kwaliteitseisen van de UPD op langere termijn, zodat de verlener van de UPD reële stappen kan zetten naar een hogere bezorgbetrouwbaarheid in de praktijk. Dit draagt bij aan de continuïteit van de UPD. Voor rouw- en medische post blijven de overkomstduur van één dag en een betrouwbaarheid van 95% gelden.

Dit besluit bevat tevens een evaluatiebepaling. Uiterlijk 1 juli 2028 zendt de Minister een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer over de werking van de gewijzigde eisen inzake overkomstduur en bezorgbetrouwbaarheid. Daarmee kan kort na de inwerkingtreding van de norm van drie dagen en een bezorgbetrouwbaarheid van 92% worden beoordeeld of deze eisen enerzijds realistisch en haalbaar zijn voor de uitvoerder van de UPD en anderzijds bijdragen aan een betere bezorgzekerheid voor gebruikers van post.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

3. Notificatie PM

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Als gevolg van deze wijzigingen mogen UPD-poststukken langer naar de geadresseerde onderweg zijn. De achterliggende gedachte is hier dat de UPD-verlener er bij deze kaders toe in staat is om een hogere bezorgbetrouwbaarheid te realiseren ten opzichte van de huidige praktijk. De bezorgbetrouwbaarheid, het percentage post dat binnen de gestelde overkomstduur aankomt, neemt de afgelopen jaren namelijk af en is momenteel 86%². Dit terwijl de ACM onderzoek naar de behoeften van gebruikers heeft gedaan, waarin gebruikers aangeven met name deze betrouwbaarheid belangrijk te vinden³. Verzenders willen erop aan kunnen dat een poststuk binnen de aangegeven termijn aankomt. Het verlengen van de overkomstduur is een belangrijk instrument om een hogere bezorgzekerheid te realiseren. Met de wijziging van de bezorgbetrouwbaarheid naar 90% bij bezorging binnen twee dagen is beoogd PostNL als verlener van de UPD te stimuleren om de feitelijke bezorgbetrouwbaarheid structureel te verhogen tot ten minste 90%. Dit vormt een tussenstap in het verbetertraject om vervolgens een bezorgbetrouwbaarheid van 92% bij bezorging binnen drie dagen te realiseren. Zo gelden voor de uitvoerder van de UPD weer realistische eisen om aan te voldoen en wordt tegelijkertijd zo veel mogelijk aan de wens van gebruikers voldaan voor een hoge bezorgzekerheid. Deze wijzigingen zijn niet van toepassing op de bezorging van medische post en rouwpost. Voor deze categorieën blijven de bestaande normen gelden: de overkomstduur van één dag en een bezorgbetrouwbaarheid van 95%.

Deze wijziging laat onverlet dat de verlener van de UPD en andere postvervoerders een 24-uursproduct kunnen (blijven) aanbieden tegen bijvoorbeeld een hoger tarief. Het is de verwachting dat partijen dat ook gaan doen, omdat zij dan in staat zijn een prijs te stellen die hun kosten reflecteert. Daarmee ontstaat er meer ruimte voor concurrentie op prijs en kwaliteit bij dit postproduct. Op deze manier behouden consumenten de keuze voor een snellere bezorgservice wanneer dat gewenst is.

4.1 Regeldruk

De eisen waaraan de dienstverlening van de UPD-verlener moet voldoen worden versoepeld. Daarmee nemen zowel de ervaren regeldruk als de feitelijke regeldrukkosten voor deze partij af. De als verlener van universele postdienst aangewezen partij krijgt hierdoor immers meer vrijheid en flexibiliteit bij het vormgeven van de dienstverlening.

De Autoriteit Consument en Markt heeft recentelijk onderzoek naar de toekomst van de postmarkt gedaan. Hierin heeft zij verschillende scenario's doorgerekend waarin inzichtelijk gemaakt wordt hoe verschillende maatregelen de rendabiliteit van het netwerk van de UPD-verlener beïnvloeden. Gelet op de onzekerheidsmarge van deze berekeningen kan de absolute hoogte (in €) van dergelijke effecten volgens de ACM niet vastgesteld worden. De berekeningen kunnen echter wel als richtinggevend beschouwd worden. In alle doorgerekende scenario's heeft het verlengen van de overkomstduur een positief effect op de winstgevendheid van het netwerk van de UPD-verlener. Er is sprake van een lastenverlagende maatregel.

De ACM heeft in haar onderzoek ook de behoeften van consumenten en kleinzakelijke gebruikers betrokken. Hieruit blijkt dat zij bezorgbetrouwbaarheid het belangrijkste vinden en dat er draagvlak is om de bezorgsnelheid voor de meeste postsoorten aan te passen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn meegenomen bij de totstandkoming van dit besluit en het is de verwachting dat deze de behaalde bezorgkwaliteit in de markt verhoogt. Verder is er geen sprake van substantiële regeldrukeffecten voor het mkb. Het wettelijk kader van de UPD richt zich op consumentenpost en stelt geen eisen aan de dienstverlening voor zakelijke verzenders. Een mkb-toets is niet nodig.

4.2 Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten blijven als gevolg van de voorgestelde maatregelen ongewijzigd, afgezien van de voorgeschreven evaluatie. Er blijven wettelijke normen gelden; alleen de hoogte hiervan is met dit besluit gewijzigd. Uiterlijk 1 juli 2028 worden de wettelijke normen geëvalueerd.

² PM: kwaliteitsmonitor ACM

³ PM: gebruikersonderzoek ACM

4.3 Bedrijfseffectentoets en MKB-toets

Met deze wijziging van de Universele Postdienst worden de bestaande normen naar beneden bijgesteld en geen nieuwe eisen of verplichtingen ingevoerd, hiermee biedt de uitvoering van de Bedrijfseffectentoets (BET) en mkb-toets geen meerwaarde. Immers heeft de wijziging ook geen substantiële gevolgen voor het mkb.

5. Financiële gevolgen

De UPD-verlener krijgt de ruimte om de dienstverlening onder de versoepelde normen efficiënter in te richten. Dit vermindert de financiële druk die door de verlener van de UPD wordt ervaren en komt naar verwachting de rendabiliteit van de UPD ten goede. Als gevolg hiervan hoeft de UPD-verlener minder vergaande prijsverhogingen door te voeren dan wanneer de strengere UPD-normen van kracht zouden zijn gebleven.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving ACM PM

7. Advies en consultatie

7.1 Internetconsultatie PM

7.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk PM

8. Voorhang PM

9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2026. Met de inwerkingtreding van dit besluit wordt aangesloten bij de systematiek van de vaste verandermomenten.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

De wijzigingen in artikel 4a zijn reeds volledig toegelicht in de paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel I, onderdeel B

De wijziging in artikel 7 is zuiver technisch van aard en houdt verband met de wijzigingen van artikel 4a.

Artikel I, onderdeel C

Het in dit onderdeel voorgestelde artikel 21a bevat de verplichting voor de Minister om uiterlijk 1 juli 2028 verslag uit te brengen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wijziging van de overkomstduur en de bezorgzekerheid. Het doel van deze evaluatie is toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel I, onderdeel D

In paragraaf 2 is toegelicht dat de overkomstduur voor UPD-poststukken vanaf 1 juli 2027 wordt verlengd naar bezorging binnen drie dagen na aanbidding, waarbij de bezorgbetrouwbaarheid op 92% wordt vastgesteld. Artikel 22a regelt dit.

De Minister van Economische Zaken,