

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Business Post BV
Rooijakkerstraat 3
5600 AP Eindhoven

Netwerk VSP BV
Rutherfordweg 102
3542CG Utrecht

**Directoraat-generaal
Economie en Digitalisering**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door

Datum 19 december 2025
Betreft Verzoek tot intrekking UPD-aanwijzing en starten selectieprocedure

Geachte heren [REDACTED],

Ons kenmerk
DGED / 101877823

Uw kenmerk

1. Verzoek

Op 23 september 2025 ontving ik uw verzoek tot intrekking van de aanwijzing van PostNL als verlener van de universele postdienst (hierna: UPD), en het starten van een selectieprocedure voor de aanwijzing van een nieuwe UPD-verlener, conform artikel 15, eerste tot en met vijfde lid, van de Postwet 2009 (hierna: de Postwet) en uw consortium hierbij te betrekken (hierna: uw verzoek).

Bijlage(n)

In uw verzoek geeft u aan dit verzoek te doen naar aanleiding van het verzoek van PostNL om de UPD-aanwijzing in te trekken. U maakt kenbaar bereid te zijn om de UPD uit te voeren. U wijst in uw verzoek ook op uw Alternatieve Visie op de toekomst van de Nederlandse Postmarkt. U verzoekt mij om binnen 8 weken een besluit te nemen.

2. Procesverloop

Allereerst schets ik het proces vanaf de ontvangst van uw verzoek en geef ik een overzicht van de verschillende contactmomenten tussen u en mijn ministerie over uw verzoek, alsmede van contactmomenten met PostNL die een vergelijkbaar verzoek heeft ingediend. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van mijn besluit heeft mijn ministerie meerdere overleggen gevoerd met als doel om meer inzicht te krijgen in de achtergrond en onderbouwing van de verzoeken en de betrokken belangen.

Op 23 september jl. heeft een gesprek plaatsgevonden met Business Post en het Ministerie, waarin Business Post heeft aangegeven in een consortium samen met Spotta de UPD te willen uitvoeren¹. Tijdens dit gesprek heeft Business Post namens het beoogde consortium uw verzoek ingediend.

Op 26 november jl. heeft u per email aangegeven bereid te zijn uw verzoek te bespreken en akkoord te zijn met het verlengen van de beslistermijn voor dit verzoek tot uiterlijk 19 december 2025.

¹ Alternatieve Postvisie – Business Post. <https://sbpost.nl/alternatieve-postvisie/>

Op 1 december jl. heeft een hoorzitting plaatsgevonden met PostNL over haar verzoek tot intrekking van de UPD en uw verzoek.

Op 9 december jl. heeft een hoorzitting plaatsgevonden met u over uw verzoek.

3. Achtergrond en feiten

Geschiedenis van de aanwijzing van de UPD aan PostNL

Op grond van Richtlijn 97/67/EG² (hierna: de Postrichtlijn) moeten lidstaten ervoor zorgen dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst die inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn (artikel 3, eerste lid, van de Postrichtlijn). De lidstaten kunnen een of meer ondernemingen als aanbieder van de universele dienst aanwijzen, zodat het gehele nationale grondgebied kan worden bestreken (artikel 4, tweede lid, eerste zin, van de Postrichtlijn).

Bij de implementatie van de Postrichtlijn in de oude Postwet in 1999 is ervoor gekozen om TNT Post Groep N.V. (hierna: TPG), die al vergelijkbare taken uitvoerde, aan te merken als leverancier van de UPD door TPG concessie te verlenen om de UPD-taken uit te voeren.³ De reden daarvoor was dat TPG op dat moment een aanbieder van postdiensten was die beschikte over een landelijk dekkend netwerk van middelen dat noodzakelijk is om in het gehele land voor eenieder tegen betaalbare tarieven de desbetreffende diensten aan te bieden.⁴

Met ingang van 1 april 2009 is met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 Koninklijke TNT Post BV aangewezen als UPD-verlener.⁵ Aangezien er op dat moment geen ander postvervoerbedrijf feitelijk in staat was om zes dagen per week in heel Nederland post te bezorgen volgens de op dat moment geldende kwaliteitseisen, vond deze aanwijzing plaats zonder dat daarvoor een selectieprocedure als bedoeld in artikel 15 van de Postwet 2009 had plaatsgevonden.⁶

Huidige UPD-aanwijzing

PostNL, de rechtsopvolger van Koninklijke TNT Post BV, is op dit moment de aangewezen UPD-verlener. De UPD omvat een landelijk basispakket aan postdiensten, zoals brieven tot 2 kg, pakketten tot 10 kg, en post voor blinden.⁷ De UPD-verlener moet voldoen aan bepaalde (kwaliteits-)verplichtingen.⁸ Zo moet de UPD-verlener landelijk voldoende brievenbussen en postservicepunten

² Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

³ In artikel 5 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. is TNT Post Groep N.V. wordt aangewezen als rechtspersoon, bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de Postwet. Zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26363, nr. 3, par. 3.1, p. 4.

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26363, nr. 3, par. 4, p. 9.

⁵ Artikel 84 van de Postwet 2009 jo. Aanwijzing verlener universele postdienst 2009 (Stcrt. 2009, 6602).

⁶ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30536, nr. 3, (toelichting op artikel 84) en de toelichting in Stcrt. 2009, 6602.

⁷ Zie voor de omvang van de UPD, paragraaf 4.3 van de Postwet 2009 en paragraaf 2 van het Postbesluit 2009.

⁸ Zie uitgebreid paragraaf 4.4 van de Postwet 2009 en paragraaf 3 van het Postbesluit 2009.

aanbieden zodat de toegankelijkheid van de postdienst geborgd is. Brievenbussen moeten minimaal vijf dagen per week worden gelegeerd en er gelden bijvoorbeeld spreidingseisen. 95% van de UPD-post moet vijf dagen per week worden bezorgd (dinsdag t/m zaterdag), waarbij er voor rouw- en medische post een zesde bezorgdag geldt.

De ACM stelt jaarlijks de tariefruimte vast voor de UPD: een maximum voor het gewogen gemiddelde van de tarieven van UPD-diensten. Voor 2026 is die ruimte circa 3,18 euro⁹, waarbij PostNL binnen die grenzen de concrete tarieven bepaalt en de winst beperkt is via een maximumrendement (return on sales). Voor UPD poststukken geldt een BTW-vrijstelling.

De wettelijke voorwaarden en verplichtingen beogen een rendabele uitvoering van de UPD en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen.¹⁰

Recente ontwikkelingen

Op 30 juni jl. heb ik vanwege het dalende postvolume en de gestegen kosten versoepeling van de UPD-voorwaarden aangekondigd.¹¹ Naar aanleiding van nader overleg met PostNL op 24 september jl. is de aangekondigde versoepeling van de UPD-voorwaarden inmiddels verder aangescherpt (hierna: de aangekondigde maatregelen).¹² Zo is het beleidsvoornemen om D+3 in te stellen vervroegd naar 1 juli 2027 en om de bezorgzekerheid te verlagen (92% i.p.v. 95%). Hiermee komen de aangekondigde maatregelen op het volgende neer: de overkomstduur voor UPD-poststukken wordt per 1 juli 2026 verruimd van één naar twee dagen na aanbieding, en vervolgens per 1 juli 2027 naar drie dagen. De norm voor bezorgbetrouwbaarheid wordt daarbij tijdelijk verlaagd van 95% naar 90% bij bezorging binnen twee dagen, en vastgesteld op 92% bij driedaagse bezorging. De aangekondigde maatregelen betreffen wijzigingen van het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009. Deze wijzigingen zijn op 3 oktober jl. in internetconsultatie gebracht en worden momenteel aan beide Kamers voorgehangen. Op 3 oktober jl. heeft er ook een gesprek plaatsgevonden tussen PostNL en het Ministerie over de in internetconsultatie gebrachte voorstellen.

4. Juridisch kader

Op grond van artikel 15, tweede lid, van de Postwet heb ik een discretionaire bevoegdheid om de aanwijzing tot verlener van de UPD geheel of gedeeltelijk in te trekken als:

- a. de goede uitvoering van de UPD of een gedeelte hiervan niet meer gewaarborgd is;
- b. een verlener van de UPD heeft aangegeven dat een rendabele uitvoering van deze dienst niet mogelijk is;
- c. het aangewezen postvervoerbedrijf daarom verzoekt;

⁹ Besluit tariefruimte UPD 2026 (ACM/25/197127, 8 september 2025).

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 024, nr. 3 (MvT modernisering UPD).

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

¹² Op 3 oktober jl. zijn de versoepelingen aangescherpt: <https://www.internetconsultatie.nl/postbesluit/b1>

- d. een ander postvervoerbedrijf te kennen heeft gegeven de UPD uit te willen voeren.

Het vierde lid bepaalt dat de aanwijzing niet wordt ingetrokken vóórdat is voorzien in een aanwijzing van een postvervoerbedrijf voor de UPD of het gedeelte van de UPD waarop de aanwijzing die wordt ingetrokken, betrekking heeft.

Ik kan op grond van artikel 15, eerste lid, van de Postwet een ander postvervoerbedrijf voor onbepaalde tijd belasten met de UPD of een gedeelte hiervan op basis van een transparante selectieprocedure. Het vijfde lid bepaalt dat het postvervoerbedrijf dat is belast met de universele postdienst of een gedeelte daarvan, is verplicht deel te nemen aan de selectieprocedure. Het zesde lid bepaalt dat de aanwijzing niet wordt gegeven aan een aanvrager die naar verwachting de universele dienst niet naar behoren zal kunnen verzorgen.

5. Beoordeling van uw verzoek

Ik heb uw verzoek beoordeeld aan de hand van het hierboven beschreven juridisch kader. Ik wijs uw verzoek af omdat het starten van een selectieprocedure nu niet opportuun is, gelet op de voorgenomen wijziging van het wettelijk kader. Daarnaast heb ik twijfels bij de door u voorgestelde vormgeving van de dienstverlening en de mate waarin deze zal leiden tot meer efficiëntie en kwaliteitsverbetering. Hieronder licht ik deze beoordeling nader toe.

Intrekken UPD is niet verplicht

Ik ben niet verplicht op uw verzoek een selectieprocedure te starten. Uit de wetsgeschiedenis¹³ blijkt dat niet is voorzien in de mogelijkheid dat op verzoek van andere postvervoerbedrijven dan de universele postdienstverlener een selectieprocedure kan worden gestart. Reden hiervoor is dat de universele postdienstverlener ingevolge dit wetsvoorstel niet over een monopolie beschikt; alle postvervoerbedrijven kunnen dezelfde diensten verrichten als de verlener van de universele postdienst.

Ook ben ik niet verplicht om op verzoek van PostNL een selectieprocedure te starten. Op grond van artikel 15, tweede lid, van de Postwet kan ik na afweging van alle relevante belangen besluiten tot intrekking van de UPD-aanwijzing. Het intrekken van de aanwijzing beschouw ik als een ultimatum remedium, eerst moeten minder ingrijpende maatregelen worden benut. Andere opties om een goede of rendabele uitvoering van de UPD te borgen zijn bijvoorbeeld het verstrekken van subsidie of het aanpassen van de UPD-voorwaarden.¹⁴ Ook wanneer er een verzoek tot intrekking ligt van de UPD-verlener zijn de verschillende opties om een goede en rendabele uitvoering van de UPD te waarborgen in het kader van de weging van alle relevante belangen van belang. Ik kies er, om de hieronder genoemde redenen, voor om in te zetten op

¹⁴ De voorzieningenrechter van het College Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) overweegt dat er geen sprake is van een verplichting van de minister om PostNL subsidie te verlenen en dat de minister kan kiezen om andere maatregelen te treffen. Zie CBb (vzr.) 5 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:455, r.o. 6.1.

aanpassing van de UPD-voorwaarden en het handhaven van de aanwijzing van PostNL als UPD-verlener.

Intrekken UPD is nu niet opportuun

De komende periode staat in het teken van ingrijpende wijzigingen in de regelgeving, waaronder de aangekondigde maatregelen en de voorgestelde wijziging van de Postwet.¹⁵ Deze wijzigingen zijn erop gericht de UPD toekomstbestendig te maken en de uitvoering ervan rendabel te houden. Daarbij komt dat wordt beoogd dat de aangekondigde maatregelen op korte termijn in werking treden en naar verwachting zullen bijdragen aan een structurele verbetering van de rendabiliteit en de bezorgkwaliteit. In afwachting van deze herzieningen zou het prematuur zijn om de selectieprocedure te starten. Dat zou onnodig onzekerheid kunnen creëren voor gebruikers van de UPD.

Een selectieprocedure en intrekking van de UPD-aanwijzing kan bovendien pas worden overwogen nadat de Kamer zich heeft uitgesproken over de voorgestelde wettelijke kaders en duidelijkheid heeft gegeven over de door de Kamer gewenste koers voor de postmarkt op langere termijn. Die duidelijkheid ontbreekt op dit moment, waardoor niet goed kan worden beoordeeld hoe het voorliggende verzoek zich tot de positie van de Kamer verhoudt. Tijdens de hoorzitting uitte u ook de wens voor een rondetafelgesprek in de Kamer met alle partijen uit de sector over hoe we in de toekomst kunnen zorgen voor een betaalbare betrouwbare postvoorziening en welke stappen daarvoor nodig zijn.

Twijfels bij de haalbaarheid en wenselijkheid van uw voorstel

De Nederlandse postmarkt bevindt zich in een complexe en snel veranderende fase. Het volume aan brieven en kaarten daalt gestaag, terwijl de kosten voor postbezorging stijgen. In deze krimpende markt acht ik de ontwikkeling van een tweede landelijk dekkend postnetwerk niet haalbaar. Dit blijkt zowel uit het onderzoek van de ACM¹⁶ als uit mijn beleidsvisie¹⁷, waarin post-, pakket- en andere bezorgnetwerken beter op elkaar aansluiten. Eén landelijk dekkend netwerk bevordert efficiëntie en continuïteit en houdt de dienstverlening betaalbaar en toegankelijk voor iedereen.

Ik heb kennisgenomen van uw alternatieve visie op de toekomstige inrichting van de postmarkt, maar twijfel aan de haalbaarheid en betaalbaarheid daarvan. Het systeem dat u voor ogen heeft leidt mogelijk tot kostbare (regionale) aanbestedingen en extra coördinatie- en toezichtlasten, die niet passen bij een krimpende markt en mijn streven naar eenvoud in de uitvoering. Versnippering van de uitvoering zou kunnen leiden tot complexiteit, hogere maatschappelijke kosten en een zwaardere belasting voor toezichthouders en overheid.

¹⁵ Wijziging van de Postwet 2009 in verband met de wijziging van de toegangsregulering van postvervoerders tot een landelijk netwerk voor postaanbieding, de borging van de continuïteit van de universele postdienst, de flexibilisering van de eisen aan de universele postdienst en de bescherming van de arbeidspositie van postbezorgers (Kamerstukken 35423).

¹⁶ De postmarkt in transitie, Pagina 32, Autoriteit Consument en Markt, 24 april 2025

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29502, nr. 198.

Hoewel ik uw inzet waardeer, ben ik op dit moment niet overtuigd dat het door u beoogde consortium de UPD betrouwbaar en volledig kan uitvoeren. Uw netwerk dekt nog niet alle huishoudens en er is nog geen definitieve partner voor de pakketcomponent van de UPD. U heeft voor mij onvoldoende aannemelijk gemaakt dat uw beoogde consortium aan de UPD-voorwaarden, bijvoorbeeld de vereiste kwaliteit, kan voldoen en de UPD rendabel kan uitvoeren. U heeft geen plannen overlegd waaruit voldoende concreet blijkt dat en hoe u aan de UPD-voorwaarden kunt voldoen.

Ik zie wél mogelijkheden voor samenwerking tussen regionale postvervoerders en de huidige UPD-verlener, zodat de efficiency en innovatie binnen de bestaande kaders verder kunnen groeien.

6. Besluit

Gelet op de bovengenoemde overwegingen zie ik geen aanleiding om de selectieprocedure voor de UPD-verlener te starten en de aanwijzing van PostNL als UPD-verlener in te trekken. Ik wijs uw verzoek af op grond van artikel 15, tweede lid, juncto zesde lid van de Postwet.



Vincent Karremans
De Minister van Economische Zaken

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Minister van EZ, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag. Dit besluit is verzonden op de in de aanhef van deze brief vermelde datum.