

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1791

Vragen van het lid **Kisteman** (VVD) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat over *het bericht «PostNL schuift met winsten van kwakkelend postbedrijf naar pakketten»* (ingezonden 24 maart 2026).

Antwoord van Minister **Herbert** (Economische Zaken en Klimaat) (ontvangen 28 april 2026).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «PostNL schuift met winsten van kwakkelend postbedrijf naar pakketten»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe reflecteert u op het bericht dat PostNL met winsten zou schuiven tussen het post- en het pakketdeel van het bedrijf?

Antwoord 2

Ik herken dat de geïntegreerde bedrijfsvoering van PostNL een eenduidige scheiding van kosten en winsten binnen PostNL complex maakt. Op dit moment hebben zowel de ACM als ik geen concrete aanwijzingen dat PostNL met winsten schuift tussen het post- en het pakketdeel van het bedrijf. In de beantwoording van vraag 4 ga ik nader in op het gehanteerde systeem en het toezicht van ACM.

Artikel 22 van de Postwet 2009 verplicht – overeenkomstig artikel 14 van de Postrichtlijn – PostNL als UPD-verlener een boekhoudkundige scheiding aan te brengen tussen kosten en opbrengsten van de UPD en andere activiteiten, en deze inzichtelijk te maken aan de ACM. Nadere regels over de inrichting en toerekening van de boekhouding en over de wijze waarop de toerekening van kosten en opbrengsten inzichtelijk moet worden gemaakt, zijn vastgelegd in de Postregeling 2009 (artikelen 13 en 13a). Binnen deze wettelijke kaders houdt ACM toezicht en kan PostNL bepalen welke kosten aan de UPD worden toegerekend.

¹ European Investors, 19 maart 2026, «PostNL schuift met winsten van kwakkelend postbedrijf naar pakketten» <https://www.veb.net/artikel/10297/postnl-schuift-met-winsten-van-kwakkelend-postbedrijf-naar-pakketten>

Voor de kostentoerekening hanteert PostNL een kostentoerekeningsstelsel (KTS) dat in 2015 is goedgekeurd door de ACM. Onder het door de ACM goedgekeurde KTS vallen alle kosten die uitsluitend worden gemaakt voor het uitvoeren van diensten die onder de UPD vallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten die PostNL maakt voor het legen van de brievenbussen. Andere kosten die zowel worden gemaakt voor de uitvoering van UPD-diensten als voor andere activiteiten, mag PostNL uitsluitend toerekenen voor zover de Postregeling 2009 dit toestaat. PostNL legt hier jaarlijks achteraf een door een accountant gecontroleerde financiële verantwoording over af.

Vraag 3

Hoe kijkt u naar het subsidieverzoek van PostNL, met deze verschuivingen in het achterhoofd?

Antwoord 3

Zoals in de beantwoording van vraag 2 uiteengezet, hebben de ACM en ik geen aanwijzingen dat PostNL in strijd met het KTS handelt. Ik zie verder geen direct verband tussen deze berichtgeving en het subsidieverzoek van PostNL. Het subsidieverzoek van PostNL is door mijn ambtsvoorganger in 2025 afgewezen, omdat subsidie onnodig is bij realistische kaders voor de uitvoering van de UPD. Realistische kaders ontstaan door de voorgenomen versoepelingen van de bezorgeren in het Postbesluit 2009.²

Vraag 4

Bent u er nog steeds van overtuigd dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat of de Autoriteit Consument & Markt (ACM) een duidelijk beeld hebben van de omrekeningfactor van de universele postdienst (UPD) binnen het bedrijf? Hebben zij een duidelijk beeld van de feitelijke omzetten en winsten binnen de stromingen bij PostNL?

Antwoord 4

De ACM houdt toezicht op een juiste toerekening van kosten door PostNL binnen het KTS. De ACM heeft het KTS in 2023 globaal bekeken en geen afwijkingen ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving geconstateerd. Wel geeft de ACM aan dat er vooraf een bepaalde toerekeningsratio voor gedeelde kosten wordt vastgesteld en dat deze niet altijd in lijn hoeft te zijn met de daadwerkelijke ratio aan kosten die voor UPD en niet-UPD werkzaamheden gemaakt worden. Zo kan het bijvoorbeeld wettelijk toegestaan zijn om 50% van de kosten van het loon van de postbode of de kosten van het sorteercentrum toe te rekenen aan de UPD, terwijl de tas van de postbode en de sorteermachine niet altijd voor 50% met UPD-post gevuld hoeft te zijn. Naast de toerekening van kosten is er sprake van onderlinge leveringen tussen de post- en pakketdivisie (en vice versa). Deze worden in eerste instantie op marktconforme tarieven bij elkaar in rekening gebracht. Aan het einde van het jaar worden deze onderlinge leveringen tegen (integrale kostprijs) opnieuw berekend en als zodanig in de financiële verantwoording verwerkt. Volgens ACM is deze werkwijze van herberekening naar integrale kostprijs in overeenstemming met het KTS. Ten slotte ziet de ACM dat het huidige KTS-model complex en onnodig gedetailleerd is. Ik ben in gesprek met de ACM om te verkennen of en hoe dit stelsel vereenvoudigd kan worden, zodat toezicht door de ACM eenvoudiger en effectiever kan worden uitgevoerd.

Vraag 5

Wat doet dit bericht met uw visie op de toekomst van de postmarkt? Geeft dit bericht aanleiding om in de Postwet 2009 op te nemen dat de aanbieder van de UPD een gescheiden boekhouding moet voeren zodat de ACM goed toezicht kan houden?

² Kamerstukken II 2025/26, 35 423, nr. 15, blg-1231422

Antwoord 5

Artikel 22 van de Postwet 2009 verplicht PostNL al om een boekhoudkundige scheiding aan te brengen tussen kosten en opbrengsten van de UPD en andere activiteiten en deze inzichtelijk te maken aan de ACM. Zoals in de beantwoording van vraag 2 en 4 nader toegelicht houdt ACM hierop toezicht. Daarnaast kan de ACM in principe op ieder moment besluiten tot een herbeoordeling van het kostentoerekeningsstelsel dat wordt gehanteerd; de specifieke meldingen en informatieverplichtingen in de Postregeling zijn slechts voorbeelden van logische momenten voor toetsing, en doen niets af aan haar bevoegdheid om ook tussentijds gegevens op te vragen en handhavend op te treden. Naast deze specifieke informatiebepalingen heeft de ACM ook de algemene bevoegdheid om alle gegevens en inlichtingen op te vragen die zij nodig heeft om het toezicht op de Postwet 2009 uit te kunnen voeren.³ Zoals hierboven beschreven ziet de ACM dat het huidige KTS-model complex en onnodig gedetailleerd is. Herbeoordeling is daarom een intensief proces waarbij discussies kunnen ontstaan tussen de ACM en PostNL over de noodzaak en proportionaliteit van een herbeoordeling. In gesprekken met de ACM wordt bekeken of zij in de praktijk voldoende toegerust is om toezicht te houden op de kostentoerekening en de naleving van de regels rond de UPD. Als uit de gesprekken blijkt dat aanvullende taken of bevoegdheden nodig zijn om het publiek belang beter te borgen, zal ik bezien hoe hieraan opvolging kan worden gegeven. De ACM geeft aan dat om toezicht te houden op (de ontwikkeling van) de kosten van de UPD het van belang is dat er een transparant KTS door PostNL wordt opgesteld dat vooraf wordt goedgekeurd door de ACM. Na ingebruikname is het van belang dat dit KTS periodiek wordt geactualiseerd en opnieuw vooraf wordt beoordeeld door de ACM.

Vraag 6

Wanneer kan de Kamer uw visie op de postmarkt verwachten?

Antwoord 6

Zoals verzocht in de motie van Kisteman c.s.⁴ zal ik een routekaart uitwerken voor de toekomst van de postmarkt. Mijn voornemen is om deze voor de zomer naar de Kamer te sturen.

Een visie op de postmarkt op hoofdlijnen, waaronder het creëren van ruimte voor concurrentie en de transitie naar een brede bezorgmarkt is op 10 februari jl. gegeven in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009⁵. Kort samengevat is deze visie dat het primair aan marktpartijen is om te bepalen hoe zij actief zijn op de postmarkt. Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om de wettelijke kaders zó vorm te geven dat zij ruimte bieden voor vernieuwing, samenwerking en nieuwe vormen van dienstverlening. Alleen zo kan een bredere bezorgmarkt ontstaan waarin niet alleen efficiëntie, maar ook innovatie en toekomstbestendige werkgelegenheid een plek krijgen, en waarin het ook in de toekomst vanzelfsprekend blijft dat mensen elkaar een kaartje of brief kunnen sturen. Deze transitie naar een bredere bezorgmarkt vraagt om realisme. De UPD is geen exclusief recht en kan niet worden ingezet als instrument om marktposities te verdelen. Door het wettelijk kader te moderniseren, ontstaat ruimte voor meer partijen om op een verantwoorde manier postdiensten aan te bieden. Dat vergroot de kans dat nieuwe aanbieders – zoals folder en pakketbezorgers – daadwerkelijk toetreden tot relevante postsegmenten, zoals brievenbuspakketjes, aangetekende post en prioriteitspost, voor zover daar in de markt blijvend vraag naar bestaat. De rol van de overheid is in dit proces het wegnemen van belemmeringen en het bewaken van een evenwichtig speelveld, zodat deze ontwikkeling kan plaatsvinden zonder dat de continuïteit van de UPD in gevaar komt. Zo kan de bezorgmarkt zich geleidelijk verbreden, terwijl de publieke dienstverlening geborgd blijft.

³ artikelen 5:16 en 5:17, eerste lid, Awb en artikel 6b, eerste lid, van de Instellingswet ACM in Stcrt. 2014, 2401, toelichting op artikel 13.

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 35 423 nr. 19.

⁵ Kamerstukken II 2025/26, 35 423, nr. 22, zie het antwoord op vraag 1.