

Consultatiereactie NDP Nieuwsmedia en Magazine Media Associatie **Een toekomstbestendig wettelijk kader voor de universele postdienst**

NDP Nieuwsmedia en de Magazine Media Associatie (MMA) hebben met belangstelling kennisgenomen van de consultatie over een toekomstbestendig wettelijk kader voor de universele postdienst. Wij maken graag gebruik van de gelegenheid om op de consultatie te reageren. Tot een nadere toelichting op deze reactie zijn wij vanzelfsprekend bereid.

1. Brede maatschappelijke waarde van een goed functionerende postmarkt

NDP Nieuwsmedia en de MMA onderschrijven het doel van het kabinet om te komen tot een toekomstbestendige postvoorziening in Nederland. De voorgestelde wijzigingen in het Postbesluit en de Postregeling richten zich echter nagenoeg uitsluitend op de Universele Postdienst (UPD). Daarmee blijft de precare positie van magazine-uitgevers op de zakelijke postmarkt buiten beeld.

Een toekomstbestendig wettelijk kader moet niet alleen waarborgen dat de postactiviteiten betaalbaar blijven, maar ook dat de bredere maatschappelijke en economische functies van een landelijk dekkende postvoorziening worden behouden. De bezorging van magazines is niet slechts een logistieke aangelegenheid, maar vormt een wezenlijk onderdeel van de journalistieke infrastructuur in Nederland. Magazines vervullen daarbij een duidelijk publiek belang: zij dragen bij aan de informatievoorziening, pluriformiteit en maatschappelijke betrokkenheid van burgers. Om dat publieke belang te borgen, is wettelijke regulering van de zakelijke postmarkt noodzakelijk.

Hoewel de ACM in haar onderzoek *De postmarkt in transitie: Bouwstenen voor een visie op de postmarkt* diverse opties aandraagt om ook de zakelijke postmarkt beter te beschermen, blijven de kabinetsreactie en de huidige voorstellen vrijwel geheel beperkt tot de UPD. Hierdoor dreigt de kwetsbare positie van magazine-uitgevers verder te verslechteren, terwijl zij juist sterk afhankelijk zijn van een betrouwbare en betaalbare zakelijke postmarkt.

NDP Nieuwsmedia en de MMA pleiten daarom voor drie aanvullende maatregelen:

1. Wettelijke regulering van het servicekader voor de zakelijke postmarkt
2. Invoering van een prijsplafond voor magazines
3. Uitbreiding van de toezichtsmogelijkheden van de ACM

Deze maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

2. Magazine-uitgevers zijn een essentiële klantengroep van PostNL

Magazine-uitgevers vormen een essentiële en stabiele klantengroep voor PostNL. De bezorging van magazines in Nederland is goed voor circa 25% van de postomzet van PostNL. Het postnetwerk van PostNL is daarmee veruit het belangrijkste distributiekanaal voor de leden van MMA en NDP Nieuwsmedia.

Ondanks dit grote aandeel beschikken magazine-uitgevers niet over een stevige onderhandelingspositie. Zij moeten individueel met PostNL onderhandelen over tarieven en servicekaders, wat leidt tot eenzijdige voorwaarden en beperkte onderhandelingsruimte. Deze situatie heeft de afgelopen jaren geleid tot een afnemend serviceniveau en forse prijsstijgingen. De scheve machtsverhouding tussen magazine-uitgevers en PostNL heeft directe gevolgen voor de journalistieke en commerciële vitaliteit van magazines. Deze situatie is niet langer houdbaar en noodzaakt tot overheidsmaatregelen.

3. Afnemend servicekader tast de journalistieke waarde aan

Het servicekader van PostNL wordt in toenemende mate eenzijdig door PostNL zelf bepaald. Voor magazine-uitgevers is vooral het tijdsvenster van het servicekader erg belangrijk vanwege de journalistieke waarde van het magazine. Tijdgebonden magazines, zoals EW, Voetbal International en omroepbladen, moeten vanwege de actualiteit van de inhoud van het magazine op tijd bij de abonnee bezorgd worden om relevant te blijven. Wanneer de postvervoerder de tijd tussen aanlevering en bezorging verruimt, maar de bezorgdag hetzelfde blijft, moeten magazine-uitgevers hun product eerder aanleveren. Daardoor verschuift de druk op de redactionele deadline naar voren en neemt de ruimte voor actualiteit af. Dit heeft direct invloed op de journalistieke waarde van een magazine.

Bij EW is de deadline voor het aanleveren bijvoorbeeld al vervroegd van dinsdag naar maandag, terwijl de bezorgdatum gelijk is gebleven. Hierdoor vermindert de actualiteitswaarde van het magazine en heeft de redactie minder tijd om het af te ronden. Hoe groter het tijdsverschil tussen de journalistieke deadline en het moment van bezorging, hoe minder aantrekkelijk het magazine is voor de consument. Bij aanpassing van de servicekaders van PostNL ondervinden magazine-uitgevers dus direct de gevolgen.

De ACM erkent het belang van bezorgsnelheid in het onderzoek: *“Mediabedrijven die journalistieke producten verzenden benadrukken dat bezorgsnelheid van cruciaal belang is om de nieuws waarde van hun producten te garanderen.”*

Voor lezers is het essentieel dat abonnees hun magazine eerder ontvangen dan dat het in de winkel ligt. De betrouwbaarheid van de bezorging is daarbij cruciaal; wanneer die afneemt, verdwijnt de prikkel om een abonnement te nemen. Bovendien draaien magazine-uitgevers bij foutieve bezorging zelf op voor de kosten van nazending, vaak tegen het reguliere consumententarief, waardoor PostNL zelfs financieel profiteert van eigen bezorgfouten. De ACM stelt: *“Een lage betrouwbaarheid levert zakelijke gebruikers substantiële financiële schade op omdat de consument die zijn post niet of niet tijdig ontvangt bij de zakelijke gebruiker (de verzender) gaat klagen. De kosten van een nazending komen voor rekening van de verzender en deze loopt mogelijk reputatieschade op bij de klant. Voor mediabedrijven is betrouwbaarheid ook het belangrijkste omdat zij direct abonnees verliezen als deze er niet op kunnen vertrouwen wanneer zij een tijdschrift of magazine ontvangen.”*

Naast betrouwbaarheid is ook voorspelbaarheid van de postbezorging van groot belang voor magazine-uitgevers. Alleen met stabiele en transparante afspraken over doorlooptijden kunnen magazine-uitgevers hun productie zorgvuldig plannen. Wanneer PostNL tijdig communiceert over wijzigingen of operationele knelpunten, kunnen problemen bij naleveringen en klantenservice deels worden voorkomen. Communicatie alleen biedt echter onvoldoende zekerheid: voorspelbaarheid en stabiliteit in het servicekader kunnen uiteindelijk alleen worden gegarandeerd door duidelijke wettelijke regulering.

Het ACM-rapport laat zien dat wettelijke kwaliteitseisen aan zakelijke poststromen wél mogelijk zijn, zowel binnen als buiten de UPD. Daarmee kan betrouwbaarheid ook voor zakelijke verzenders wettelijk worden geborgd. In diverse Europese landen, waaronder Duitsland, Frankrijk, België en Zweden, valt de bezorging van zakelijke post al onder de wettelijke kwaliteitseisen. Het is daarom zowel haalbaar als wenselijk om vergelijkbare normen ook in Nederland te introduceren.

De huidige kabinetsvoorstellen bevatten echter geen maatregelen om verdere verschraling van het servicekader te voorkomen. Het kabinet stelt terughoudend te zijn met uitbreiding van regulering naar de zakelijke postmarkt, omdat dit niet zou passen bij een krimpende markt met afnemend publiek belang.

NDP Nieuwsmedia en de MMA delen deze visie niet. Journalistieke magazines vervullen een cruciale maatschappelijke en democratische functie en dienen daarmee een duidelijk publiek belang. Zij dragen bij aan een pluriforme en toegankelijke informatievoorziening in heel Nederland. Juist het ontbreken van regulering tast dit publieke belang aan: het leidt tot verschraling van het servicekader en oplopende tarieven, waardoor volumes verder dalen en de toegankelijkheid van onafhankelijke journalistieke informatie onder druk komt te staan.

Het is daarom juist noodzakelijk om wettelijke regulering van het servicekader uit te breiden naar de zakelijke postmarkt. Dat is uiteindelijk in het belang van zowel magazine-uitgevers als PostNL. De ACM stelt daarbij niet voor niets: *“Digitale alternatieven lenen zich niet goed voor deze categorie postproducten. Lezers stappen snel over op een andere krant of een ander tijdschrift, ouderen haken snel af. Bovendien heeft bladeren een waarde die scrollen niet of minder heeft.”*

4. Forse prijsstijgingen vragen om wettelijk prijsplafond

Daarnaast zijn de zakelijke tarieven de afgelopen jaren fors gestegen; in de sector hebben zich in de afgelopen vier jaar stijgingen voorgedaan van 150 % tot zelfs 250 %. Bij een groot landelijk opinieblad bedroeg de tariefstijging in de afgelopen vier jaar 80 %. Hierdoor wordt het steeds moeilijker voor magazine-uitgevers om een rendabel verdienmodel voor magazines te behouden. Forse prijsstijgingen van magazines kunnen niet een op een worden doorberekend aan de consument, want dat heeft een sterk negatief effect op de vraag. Er is geen zicht op een afname van de stijgingen van de bezorgtarieven, aangezien de monopoliepositie van PostNL het hanteren van scherpere tarieven niet stimuleert.

Naast betaalbaarheid is ook voorspelbaarheid van tarieven essentieel voor een gezonde bedrijfsvoering. Sterk fluctuerende of laat aangekondigde prijsstijgingen maken het voor magazine-uitgevers moeilijk om hun kosten te plannen en duurzame afspraken met adverteerders en abonnees te maken. Meerjarige, transparante afspraken over tariefontwikkeling zouden bijdragen aan stabiliteit, maar zolang PostNL tarieven eenzijdig kan aanpassen, ontbreekt die zekerheid. Regulerende kaders zijn daarom noodzakelijk om niet alleen betaalbaarheid, maar ook voorspelbaarheid van de postbezorging te borgen.

Hoewel het kabinet voornemens is een rendementsplafond voor de gehele postdivisie van PostNL in te voeren, achten NDP Nieuwsmedia en de MMA dit ontoereikend. In een feitelijke monopoliesituatie blijft PostNL in staat om zowel tarieven als servicevoorwaarden eenzijdig te bepalen. Daarbij bestaat het risico dat PostNL scherpe prijzen hanteert in segmenten waar nog enige concurrentie aanwezig is, terwijl juist klanten die volledig afhankelijk zijn van landelijke verspreiding, zoals magazine-uitgevers, worden geconfronteerd met extra hoge tarieven. Een dergelijke goedbedoelde generieke maatregel biedt daarmee geen extra bescherming tegen disproportionele tariefstijgingen bij specifieke postsoorten.

De ACM wijst erop dat een prijsplafond voor specifieke postsoorten (zoals magazines) een aanvullend instrument kan zijn naast een rendementsplafond: *“Een aanvulling of alternatief is een prijsplafond voor specifieke postsoorten. Een prijsplafond voorkomt dat specifieke postsoorten voor (kwetsbare) gebruikers te hoog worden. De hoogte van een prijsplafond kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de huidige prijzen met aanpassingen voor inflatie.”*

Het kabinet stelt echter dat een price cap niet effectief zou zijn naast een rendementsplafond. NDP Nieuwsmedia en de MMA vragen zich af hoe dit standpunt zich verhoudt tot de constatering van de ACM dat een aanvullend prijsplafond juist kan dienen ter bescherming van de betaalbaarheid van specifieke postsoorten.

Het is van groot belang om toekomstige niet-marktconforme tariefstijgingen te voorkomen. Als de tariefstijgingen van de afgelopen jaren in hetzelfde tempo doorgaan, zullen deze het magazinelandchap enorm aantasten. Het opleggen van enkel een rendementsplafond voor de totale post biedt onvoldoende bescherming tegen deze trend. Daarom moet er een prijsplafond komen voor de bezorging van magazines, zeker nu de ACM nog niet over ex ante toezichtsinstrumenten voor de kostentoerekening beschikt.

5. Versterking van het toezicht is onmisbaar

NDP Nieuwsmedia en de MMA delen de constatering van de ACM dat er een ernstig tekort aan toezichtsinstrumenten bestaat. In de position paper van de ACM voor het rondetafelgesprek van 12 juni 2024 wordt terecht gesteld dat het grootste gedeelte van het totale volume in de postmarkt komt van (groot)zakelijke partijen. Dit valt buiten de bescherming van de UPD. Dit betekent dat een groot deel van de poststromen buiten het toezicht van de ACM valt.

Sinds de beleidsregel van voormalig minister Kamp (2016) beschikt de ACM niet over ex ante bevoegdheden, waardoor effectief toezicht op de postmarkt vrijwel onmogelijk is. Het is essentieel dat de ACM deze bevoegdheden alsnog krijgt, zodat tijdig kan worden ingegrepen wanneer sprake is van aanmerkelijke marktmacht.

Wij zijn daarom positief over de aangenomen [motie](#) Van Meetelen om de ACM te voorzien van alle benodigde instrumenten voor financieel toezicht, en pleiten ervoor om ex ante bevoegdheden expliciet op te nemen in de uitwerking daarvan. Toezicht moet zich daarbij niet alleen richten op tarieven, maar ook op het servicekader van de zakelijke postmarkt.

Tot slot

NDP Nieuwsmedia en de MMA doen een dringend beroep op het kabinet en de Tweede Kamer om bij de herziening van het wettelijke postkader ook de zakelijke postmarkt te betrekken. Alleen door wettelijke regulering van het servicekader, prijsbescherming en effectief toezicht kan de continuïteit van de journalistieke en maatschappelijke functie van magazines worden gegarandeerd. Magazines vervullen immers een wezenlijk publiek belang: zij dragen bij aan een geïnformeerde samenleving en vormen een onmisbaar onderdeel van de journalistieke infrastructuur in Nederland.

Een goed functionerende, betrouwbare en betaalbare postmarkt is daarmee niet alleen van economisch belang, maar vormt een cruciale voorwaarde voor de vitaliteit van de Nederlandse journalistiek en het functioneren van de democratie.

Voor meer informatie:

Julian van Roermund, adviseur public affairs NDP Nieuwsmedia,
j.vanroermund@ndpnieuwsmedia.nl

Harriët Schrier, directeur Magazine Media Associatie
h.schrier@mma.nl