

35 423 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

Nr. 14 NADER VERSLAG

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft na kennisneming van de nota van wijziging nog behoefte nadere vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de regering een bredere maatschappelijke visie op de postmarkt wil ontwikkelen, waarbij niet alleen gekeken wordt naar economisch rendement, maar waar meer nog gekeken wordt naar sociale impact, werkgelegenheid en innovatie.

De leden van de PVV-fractie hebben, mede vanwege actuele gebeurtenissen zoals een rechterlijke uitspraak ¹ en het onderzoek van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de volgende vragen aan de regering. De leden van de PVV-fractie wijzen op eerdere moties die vragen om veranderingen in de Postwet 2009 en op een uitspraak van de rechter in december jl., ² waarin werd gezegd dat de fusie van postbedrijven zou leiden tot een ongewenst monopolie. Deze leden vragen ook of de regering van

¹ College van Beroep voor het bedrijfsleven, 2 december 2025, 23/1910.

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2025:629&showbutton=true&keyword=PostNL,UPD&idx=1> ;

College van Beroep voor het bedrijfsleven, 5 september 2025, 25/611

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2025:455&showbutton=true&keyword=PostNL,UPD&idx=2>

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2025:455&showbutton=true&keyword=PostNL,UPD&idx=2>

² College van Beroep voor het bedrijfsleven, 2 december 2025, 23/1910.

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2025:629&showbutton=true&keyword=PostNL,UPD&idx=1>,

overweging 30.3: "Gelet hierop mocht de ACM dus ervan uitgaan dat er nog voldoende ruimte was voor verdere kostenbesparingen en niet dat, zoals PostNL suggereert, alleen nog significante kostenbesparingen zouden kunnen worden gerealiseerd door een versobering van het netwerk en vermindering van de kwaliteit van de postbezorging. PostNL heeft ook anderszins niet gecommuniceerd over eventueel te verwachten verliezen, maar juist aangekondigd dat zij een dividendstijging verwachtte. Naar het oordeel van het College hebben de ACM en de rechtbank hierover op goede gronden geconcludeerd dat dit zich niet verhoudt met de stelling dat er een groot risico is dat het postbedrijf verliezen zou gaan lijden zodanig dat de continuïteit van de UPD in gevaar zou komen."

oordeel is dat de voorgestelde wetswijziging genoeg bescherming biedt voor de toegang tot het postnetwerk, of dat dit beter en duidelijker in de wet moet worden vastgelegd.

De leden van de PVV-fractie vragen ook hoe de regering de uitspraken van de rechter in december jl. en september jl. ³ uitlegt. De rechter gaf daarin aan dat er geen direct gevaar was voor het voortbestaan van de postdienst, ook niet als PostNL geen extra subsidie zou krijgen. De leden van de PVV-fractie vragen hoe deze rechterlijke uitspraken zich verhouden tot het standpunt van PostNL, waarin wordt gesteld dat het uitvoeren van de postdienst kan leiden tot verliezen.

De leden van de PVV-fractie merken voorts op dat de ACM op dit moment niet genoeg middelen heeft om de financiële administratie van PostNL goed te controleren. Zij vragen wat de regering doet om dit te verbeteren. Wat is de stand van zaken inzake de uitvoering van de motie-Van Meetelen? ⁴ Ook vragen zij of de regering bereid is om de rol van de ACM expliciet te versterken in de wet.

De leden van de PVV-fractie vragen daarnaast naar de laatste ontwikkelingen rondom PostNL, dat heeft aangegeven zich mogelijk terug te trekken uit de uitvoering van de universele postdienst (UPD). Zij vragen welke signalen de regering hierover heeft ontvangen en hoe deze ontwikkelingen worden gevolgd. Ook vragen zij of de regering in gesprek is met andere postbedrijven die deze taak eventueel zouden kunnen overnemen.

De leden van de PVV-fractie vragen tenslotte of de regering inmiddels met regionale postbedrijven spreekt over het behouden van de toegang tot het postnetwerk. Zij willen weten hoe de regering voorkomt dat deze bedrijven door de aflopende contracten met PostNL in de knel komen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 en de nota van wijziging. Deze leden hebben in het schriftelijk overleg over het ACM-onderzoek naar de postmarkt van september jl. al veel vragen gesteld over de postmarkt en de wijziging van de Postwet 2009 en zij danken de regering voor de beantwoording van deze vragen.⁵ Deze leden hebben op dit moment geen aanvullende vragen.

³ College van Beroep voor het bedrijfsleven, 5 september 2025, 25/611

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2025:455&showbutton=true&keyword=PostNL,UPD&idx=2>, overweging 3.3: “Wat PostNL in dit verband over de ernst van haar financiële situatie en de met de UPD gemoeide nettokosten heeft aangevoerd, vindt de voorzieningenrechter voor die conclusie niet overtuigend. De voorzieningenrechter ziet wel dat het rendement op de UPD een negatieve trend vertoont zonder dat uitzicht op verbetering bestaat. Dat nu al sprake is van een verlieslatende situatie, die bovendien zodanig veel impact heeft dat de bedrijfsvoering van het gehele bedrijf van PostNL in ernstige problemen zou kunnen komen als geen voorziening wordt getroffen, is echter onvoldoende gebleken.”

⁴ Kamerstuk 29 502, nr. 203

⁵ Kamerstuk 29 502, nr. 199

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota van wijziging en hebben nog enkele vragen.

Met betrekking tot regionale en perifere gebieden hechten de leden van de BBB-fractie groot belang aan het behoud van een volwaardige postdienst in landelijke gebieden en vragen hoe wordt voorkomen dat deze gebieden onevenredig worden geraakt.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de regering de financiële houdbaarheid van de UPD beoordeelt in het licht van de CBb-uitspraken waarin geen overtuigend bewijs voor acute financiële nood is vastgesteld.

1. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat een consortium de wettelijke bezorgtaak van PostNL wil overnemen. Deze leden vragen of dat met het wetsvoorstel dat nu voorligt mogelijk is.

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Deze leden erkennen dat de postmarkt structureel verandert en dat de daling van fysieke postvolumes gevolgen heeft voor de houdbaarheid van de universele postdienst.

1.2 Beschikbaarheid en betaalbaarheid UPD

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat ook in een krimpende postmarkt iedereen toegang houdt tot betrouwbare en betaalbare postdiensten, met name in dunbevolkte of kwetsbare regio's. Zij vragen wat het standpunt is van de regering ten aanzien van specifieke doelgroepen zoals slechtzienden en blinden die afhankelijk zijn van braillepost. Wat is hier de toegestane kwaliteitsnorm en wat is de limiet, zodat deze mensen actief kunnen blijven deelnemen aan de samenleving?

De leden van de D66-fractie vragen voorts in hoeverre de regering verwacht dat de voorgestelde kwaliteitsnormen (zoals D+2 en mogelijk D+3) aansluiten bij de maatschappelijke behoefte en bij internationale trends. Hoe wordt voorkomen dat hierdoor essentiële post, zoals medische en rouwpost, te laat aankomt?

De leden van de VVD-fractie vragen of al bekend is wanneer de Europese Postrichtlijn wordt gewijzigd. Zij vragen wat hiervan de gevolgen zouden zijn voor het nu voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de ACM stelt dat het verlagen van het kwaliteitspercentage naar 90% bij D+2 en 92% bij D+3 niet het belang van gebruikers en de maatschappij dient. Deze leden vragen waarom voor dit lage percentage is gekozen, terwijl in landen als Portugal en Slovenië het percentage veel hoger is.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte wat in de afgelopen jaren het bezorgkwaliteitspercentage van de UPD door PostNL is geweest. Deze leden vragen daarnaast of er nog sancties openstaan voor het niet behalen van de doelstellingen in het verleden.

De leden van de BBB-fractie benadrukken met betrekking tot de maatschappelijke functie van de UPD dat deze een maatschappelijke basisvoorziening is die van belang blijft voor burgers en bedrijven, met name in landelijke en perifere gebieden. Deze leden vragen de regering hoe zij waarborgt dat toegankelijkheid en bereikbaarheid van de UPD behouden blijven voor alle regio's, ook wanneer verdere flexibilisering wordt doorgevoerd.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel flexibiliteit beoogt om de UPD uitvoerbaar te houden. Zij vragen hoe wordt geborgd dat deze flexibiliteit niet leidt tot sluipende afbouw van wettelijke waarborgen.

2. Marktordening en toegangsregulering

De leden van de D66-fractie vragen wat het standpunt is van de regering met betrekking tot de ontstane situatie van een ongereguleerd privaat monopolie. Zij vragen tevens wat het standpunt is betreffende het Europese regelgevingskader dat ziet op regelmatige aanbesteding van de UPD, en de Postwet 2009 herzielt op het faciliteren van een efficiënte aanbesteding van de uitvoering van de UPD, teneinde de economische waarde van die uitvoeringsplicht door middel van concurrentie om de markt beter vast te kunnen stellen. Deze leden vragen of de regering erkent dat het ontbreken van wettelijke kwaliteitsnormen voor de markt voor zakelijke gebruikers leidt tot onwenselijke afhankelijkheid van een monopolist met beperkte prikkels om het servicekader te handhaven.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om de ACM een marktanalyse te laten uitvoeren, op basis waarvan passende verplichtingen opgelegd kunnen worden aan PostNL. Op welke termijn zal de uitkomst van deze marktanalyse beschikbaar zijn? Hoe verwacht de regering de aflopende toegangsovereenkomsten te kunnen opvangen zolang de marktanalyse nog niet beschikbaar is? Kunnen de toegangsovereenkomsten, tegen de huidige tarieven, verlengd worden totdat de marktanalyse beschikbaar is?

De leden van de PVV-fractie willen voorts weten of de regering zichzelf verantwoordelijk acht voor het creëren van een bredere bezorgmarkt, waarin meerdere bedrijven actief kunnen zijn. Indien dat het geval is, vragen zij de regering uit te leggen hoe men dat van plan is. Waarom was de regering dan eerder van plan om de toegang tot het netwerk van PostNL te beperken, en wat betekent dit voor de verdere wijziging van de Postwet 2009?

De leden van de BBB-fractie constateren dat het voorgestelde toegangskader voor regionale postvervoerders tijdelijk en versoberd van aard is. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat regionale aanbieders structureel worden verdrongen.

De leden van de BBB-fractie vragen voorts hoe de afbouw in de voorgestelde wijzigingen in de toegangsregulering zich verhoudt tot eerder door de Kamer aangenomen moties over toegang voor regionale postvervoerders.

De leden van de BBB-fractie vragen tevens of de regering het risico onderkent dat verdere concentratie de afhankelijkheid van één marktpartij vergroot.

2.1 Huidige toegangsregulering

De leden van de VVD-fractie vragen of er gevolgen zijn, en zo ja, wat deze gevolgen dan zijn, van de recente uitspraak van de rechter dat de overname van Sandd door PostNL niet had mogen gebeuren. Kan het wetsvoorstel, zoals dat nu voorligt, verder behandeld worden?

De leden van de BBB-fractie merken op dat de postmarkt inmiddels sterk geconcentreerd is. Zij wijzen erop dat recente uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) hebben bevestigd dat de ACM terecht heeft geoordeeld dat de fusie tussen PostNL en Sandd tot significante mededingingsproblemen leidt.

De leden van de BBB-fractie vragen de regering hoe deze juridische realiteit wordt betrokken bij een wetsvoorstel dat feitelijk uitgaat van een geconsolideerde marktstructuur.

De leden van de BBB-fractie vragen tenslotte hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het mededingingsrechtelijk oordeel van de ACM en de bevestiging daarvan door het CBb.

2.2 Nieuwe toegangsregulering

De leden van de VVD-fractie merken op dat de mogelijkheid voor nieuwe toetreders in de Postwet 2009 wordt beperkt, terwijl de ACM dit wel adviseert. Deze leden vragen wat de reden hiervoor is. Deze leden vragen tevens hoe er voor nieuwe toetreders met het huidige wetsvoorstel wel een rendabele toetreding kan worden georganiseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte, met alle nieuwe actualiteiten zoals potentiële nieuwe toetreders of het consortium dat de UPD wil overnemen in gedachten, hoe er door de regering naar het Deens model van de post wordt gekeken.

2.3 Eindgebruikersbescherming

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat de ACM kritiek heeft op het voorliggende wetsvoorstel, omdat dit volgens de ACM onvoldoende bescherming biedt voor de eindgebruikers en onvoldoende bijdraagt aan de ontwikkeling van de brede bezorgmarkt. Zij vragen hoe de regering deze kritiek meeneemt in de verdere behandeling en aanpassing van het wetsvoorstel en welke concrete stappen daarbij worden gezet.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de ACM onderscheid kan maken in toegerekende kosten als er in de postzak van de bezorger zowel UPD als niet-UPD post zit.

3. Toekomstbestendige UPD

De leden van de BBB-fractie hebben met betrekking tot de wettelijke grondslag met bijzondere aandacht kennisgenomen van de voorgestelde delegatie van de reikwijdte van de UPD naar lagere regelgeving. Deze leden wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State eerder heeft aangegeven dat essentiële kenmerken van de UPD op wetsniveau moeten worden vastgelegd. Zij vragen hoe de regering deze delegatie hiermee verenigbaar acht.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat aanpassingen in bezorgfrequentie ten koste gaan van betrouwbaarheid.

4. Bescherming postbezorgers

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de versoering van de UPD leidt tot onevenredig inkomensverlies en baanonzekerheid voor duizenden postbezorgers. Hoe wordt geborgd dat ook medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt toegang houden tot fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en werkzekerheid?

II. Nota van wijziging⁶

1. Jaarlijkse rapportage UPD

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de rapportageverplichting voor de uitvoerder van de UPD in dit wetsvoorstel wordt vormgegeven. Daarbij vragen ze specifiek naar frequentie en omvang van deze verplichting. Tevens vragen zij om een inschatting te geven van de administratieve kosten (tijd en geld) en van de managementaandacht die dit tot gevolg zal hebben.

2. Referentietarief

De leden van de CDA-fractie vragen hierbij hoeveel aanbieders op dit moment gebruik maken van de referentietariefsystematiek en of de regering in kan gaan op de te verwachten gevolgen voor de bedrijfsvoering van die bedrijven wanneer het referentietarief afgeschaft zou worden. Deze leden vragen ook hoe de prijsontwikkeling van de referentietarieven de afgelopen jaren is geweest in relatie tot de inflatie.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe het wetsvoorstel in de huidige vorm zich verhoudt tot de aangenomen moties Thijssen ⁷ en Vermeer/Kisteman.⁸

3. Sociale werkvoorziening

De leden van de CDA-fractie hechten veel waarde aan de rol die de post speelt in de sociale werkvoorziening. Deze leden vragen de regering of de gevolgen van dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm voor de sociale werkvoorziening op een rij gezet kunnen worden.

⁶ Kamerstuk 35 423, nr. 10

⁷ Kamerstuk 29 502, nr. 201

⁸ Kamerstuk 29 502, nr. 205

4. Postbesluit 2009

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering reeds een concept-Postbesluit in internetconsultatie heeft gebracht waarin de overkomstduur verhoogd wordt naar 48 uur en per 1 juli 2027 naar 72 uur.⁹ Deze leden vragen hoe de keuze voor D+3 per 1 juli 2027 zich verhoudt tot de Kamerbrief van 30 juni 2025,¹⁰ waarin een ingroeimodel naar D+3 wordt voorgesteld waar D+3 per 1 januari 2029 en onder voorwaarden per 1 januari 2028 wordt genoemd. Ook vragen deze leden wat nu de status is van het ingroeimodel uit de brief. Indien er nog steeds sprake is van een voorgenomen ingroeimodel conform de brief van 30 juni jl., dan vragen deze leden wat het eindjaar is waarop getoetst wordt of de gemiddelde 7% daling vanaf 2024 is ingezet. Deze leden vragen voorts hoe de voorziene inwerkingtreding van dit concept-besluit zich verhoudt tot de inwerkingtreedingsdatum van het voorliggende wetsvoorstel. Kan deze wijziging ook doorgevoerd worden als dit wetsvoorstel geen doorgang vindt? Deze leden vragen in hoeverre deze versoepeling leidt tot een financieel toekomstbestendige UPD. Deze leden vragen ook of D+3 het voorgenomen eindstation is. Indien dat niet het geval is, kan de regering dan aangeven of er een nog verdere verhoging van de overkomstduur na bijvoorbeeld 2030 overwogen wordt.

5. Langetermijnvisie/ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat dit wetsvoorstel geen inzicht biedt in de houdbaarheid bij verder afnemende volumes. Deze leden lezen in de brief van het kabinet over de ‘Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector’ van 30 juni jl. dat in de tweede helft van het jaar een scherper toekomstbeeld na 2035 kan worden opgesteld en dat een onderzoek over een effectief rendementsplafond wordt uitgevoerd. Wanneer kan de Kamer deze informatie verwachten? Voorts vragen deze leden wat volgens de regering het verwachte effect is van afnemende postvolumes op het baanaanbod van postbezorgers en in hoeverre dit door natuurlijk verloop opgevangen zou kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie missen in het wetsvoorstel een langetermijnvisie op de toekomst van de UPD in Nederland. Welk perspectief heeft de regering op de marktordening die in 2030-2040 van toepassing zou moeten zijn?

6. Postrichtlijn

De leden van de CDA-fractie hebben ook een aantal vragen over de Postrichtlijn. Voldoet de huidige inrichting van de Nederlandse UPD en de bredere postmarkt in Nederland aan de Europese Postrichtlijn? Kan de regering ook aangeven hoe het afschaffen van het referentietarief zich verhoudt tot het principe uit de Europese Postrichtlijn dat sprake moet zijn van non-discriminatoire voorwaarden voor toegang?

⁹ Consultatie wijziging postbesluit en postregeling.
(<https://www.internetconsultatie.nl/postbesluit/b1>)

¹⁰ Kamerstuk 29 502, nr. 198

Kan de regering voorts aangeven hoe op dit moment artikel 11bis uit de Postverordening geïmplementeerd is? Verder vragen deze leden ook om de huidige stand van zaken ten aanzien van de herziening van de Postrichtlijn. Klopt het beeld van deze leden dat voor een verlaging van het aantal bezorgdagen naar minder dan vijf een herziening van de Postrichtlijn noodzakelijk is?

7.ACM

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de schriftelijke reacties van belangrijke *stakeholders* verwarring blijkt over de vorm (en afbouw) van de tariefregulering. Kan de regering kwalitatief en kwantitatief in beeld brengen wat het verschil is tussen ‘*retail minus*’ (ACM), ‘kostprijs plus’ (ook ACM) en ‘korting’ (Ministerie)?

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen over het ACM-rapport waaraan in de nota van wijziging wordt gerefereerd. Daarin lezen deze leden “dat pakketbezorgers een concurrerend aanbod kunnen doen voor een D+1 prioriteitsdienst, brievenbuspakketjes, aangetekende post en op termijn ook voor zwaardere poststukken.” Kan de regering aangeven hoe zij dit advies gewogen heeft?

Voorts vragen deze leden of scenario 4 van de ACM analyse in 2029 tot een rendabel bedrijfsresultaat (nEBIT) voor PostNL leidt. Met andere woorden, doet dit voorstel wat het beoogt om de uitdaging op economische houdbaarheid van de uitvoerder te adresseren? Wat zou het effect zijn in scenario 4 als deze gemiddelde daling wordt doorgetrokken naar de periode 2030-2035? Dit zonder verdere aanpassingen aan betrouwbaarheid of betaalbaarheid of operationele interventies van PostNL.

Deze leden vragen tevens met welke jaarlijkse gemiddelde daling van de brievenpostvolumes voor 2025-2029 rekening wordt gehouden in de ACM scenario-analyses.

Deze leden krijgen ook graag inzicht in de sensitiviteit van de analyse voor de belangrijke variabele van het postvolume. Wat zou het effect in scenario 4 in 2029 en in 2035 zijn als de brievenpostvolumes jaarlijks 25% harder stijgen of dalen?

De leden van de CDA-fractie vragen om een inschatting van het huidige betrouwbaarheidspercentage in de zakelijke postmarkt. Kan de regering haar overweging delen op het niet opnemen van een betrouwbaarheidsdoelstelling (van bijvoorbeeld minimaal 95%, zoals opgenomen in de scenario’s 2 en 4 van de ACM) voor de zakelijke partijenpost?

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte om een reflectie van de regering op de effectiviteit van de toezichthouder ACM, gegeven de voorwaarden die gesteld worden in de Beleidsregel van de minister van Economische Zaken over het ex ante toezicht op grond van de Postwet 2009.

De leden van de BBB-fractie wijzen op bevindingen van de ACM waaruit volgt dat betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voor gebruikers belangrijker zijn dan snelheid. Zij vragen hoe deze gebruikersbehoeften leidend worden gemaakt bij toekomstige keuzes.

De leden van de BBB-fractie vragen waarom is gekozen voor niet-bindende aanwijzingen terwijl de ACM aangeeft dit onvoldoende te achten.
De leden van de BBB-fractie vragen tevens waarom de ACM geen afdwingbaar recht heeft op volledige inzage in de financiële gegevens van de UPD-uitvoerder.

8. Wijzigingen toegangsregels in nota van wijziging

De leden van de BBB-fractie constateren dat het volume fysieke post sterk is afgenomen en dat deze trend zich naar verwachting voortzet. Zij merken daarbij op dat volumeafname op zichzelf geen rechtvaardiging vormt voor het verlagen van de publieke waarborgen.

9. Consultatie van betrokken partijen

De leden van de BBB-fractie constateren dat de nota van wijziging niet is voorgelegd voor internetconsultatie en vragen de regering waarom daarvan is afgezien.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Krijger