



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan PostNL wegens overtreding van artikel 16, lid 6 Postwet 2009 jo. artikel 4a Postbesluit 2009. Overkomstduur vijfdaagse bezorging universele postdienst 2023

Ons kenmerk : ACM/UIT/674738
Zaaknummer : ACM/25/196911
Datum : 10 april 2026

Samenvatting

1. Voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers is een betrouwbare en tijdige uitvoering van deze universele postdienst (UPD) van groot belang. Op PostNL rust daarom de plicht om per kalenderjaar gemiddeld ten minste 95% van de in straatbrievenbussen of op een servicepunt aangeboden poststukken de eerstvolgende dag te bezorgen (de 'standaard *overnight service*'). In 2023 heeft PostNL de minimumkwaliteitseis van 95% niet gehaald. Met dit besluit legt de ACM hiervoor aan PostNL een boete op van EUR 6.923.000.
2. Voor het kalenderjaar 2023 stelt de ACM vast dat PostNL een kwaliteitsscore van 89,41% heeft behaald na bijstelling wegens onzuiverheden in de meting van PostNL. De ACM honoreert het beroep van PostNL op *force majeure* wegens storm Poly in juli 2023. Na correctie voor deze storm resteert een kwaliteitsscore van 89,48%. Daarmee heeft PostNL in 2023 5,52% van de poststukken meer te laat bezorgd dan de 5% die de wet haar toestaat. Dat komt overeen met [VERTROUWELIJK] miljoen te veel te laat bezorgde postzegels.
3. De overmachtsclaims van PostNL dat er in 2023 sprake was van extreme krapte op de arbeidsmarkt en dat PostNL geconfronteerd werd met een knellend wettelijk kader voor de UPD-verplichting, slagen niet. De zorg voor voldoende postbezorgers behoort tot de reguliere bedrijfsvoering van PostNL. Het is aan PostNL om haar bedrijfsvoering zo in te richten dat zij tijdig over het benodigde personeel beschikt. PostNL kan zich niet beroepen op overmacht. De krapte op de arbeidsmarkt in 2023 was voorzienbaar, er was personeel beschikbaar en aan PostNL stonden de gebruikelijke instrumenten ter beschikking om personeel te werven en te behouden. PostNL bepaalt zelf haar arbeidsvoorwaardenaanbod, waardoor bezorgpersoneel de keuze maakt om voor PostNL te werken of niet. De invulling daarvan komt voor rekening en risico van PostNL. De arbeidsvoorwaarden zijn gebaseerd op haar eigen financieel-economische afweging tussen kosten en baten voor de onderneming. Bij een dergelijke financieel-economische afweging kan het beroep op overmacht niet slagen. Ook voor alle eisen uit het wettelijke kader voor de UPD geldt dat het voldoen daaraan afhankelijk is van de keuze van PostNL om daarvoor de benodigde financiële middelen vrij te maken. Haar beroep op overmacht kan niet slagen.
4. Met het geconstateerde tekort in de bezorgkwaliteit van PostNL heeft zij een overtreding begaan van de Postwet 2009 en het Postbesluit 2009. De ACM concludeert dat deze overtreding PostNL kan worden verweten en dat het opleggen van een boete passend is. De ACM legt Koninklijke PostNL B.V. een boete op van EUR 6.923.000.

Inhoud

Samenvatting	1
1. Aanleiding onderzoek	3
2. Onderzoeksrapport	4
3. Zienswijze PostNL op het Onderzoeksrapport	5
4. Wettelijk kader en behaalde kwaliteitsscore	6
5. Wettelijk kader strafuitsluitingsgronden	7
5.1. Inleiding	7
5.2. Overmacht als rechtvaardigingsgrond (artikel 5:5 Awb)	7
5.3. Overmacht als schulditsluitingsgrond (Artikel 5:41 Awb)	8
5.4. Meetinstructie bij de Postrichtlijn (<i>force majeure</i>)	8
5.5. Ondernemingsrisico: geen beroep op overmacht	9
6. Het beroep op <i>force majeure</i> vanwege storm Poly slaagt	10
7. Het beroep op arbeidsmarktkrapte en een knellend wettelijk kader slaagt niet (artikel 5:5 Awb)	11
7.1. Inleiding	11
7.2. Overmachtsclaim PostNL krapte op de arbeidsmarkt	11
7.3. Beoordeling ACM: krapte op de arbeidsmarkt komt voor risico van PostNL	13
7.3.1. Noodzaak monitoren arbeidsmarkt; de krapte in 2023 was voorzienbaar	13
7.3.2. Er was in 2023 personeel beschikbaar	14
7.3.3. PostNL stelt haar arbeidsvoorwaardenaanbod vast op basis van een kosten-batenafweging	16
7.3.4. PostNL werd niet onevenredig getroffen door de arbeidsmarktkrapte	18
7.3.5. Conclusie: krappe arbeidsmarkt behoort tot het ondernemingsrisico van PostNL	19
7.4. 'Financieel knellend wettelijk UPD-kader' vormt geen rechtvaardigingsgrond	19
7.5. Conclusie rechtvaardigingsgronden en overtreding	20
8. Overtreder	20
9. Boete	21
9.1. Juridisch kader	21
9.2. Verwijtbaarheid	21
9.3. Evenredigheid boete-instrument	22
9.4. Ernst en duur van de overtreding	23
9.5. Betrokken omzet	23
9.6. Vaststelling van de boetehoogte	24
9.7. Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden	24
10. Besluit	25
Bijlage 1: Procedureverloop	26
Bijlage 2: Wettelijk Kader	28

1. Aanleiding onderzoek

5. De rechtsvoorganger van Koninklijke PostNL B.V. (hierna: PostNL) is aangewezen als verlener van de universele postdienst (hierna: UPD).¹ Voor PostNL gelden kwaliteitsverplichtingen ten aanzien van de overkomstduur² van poststukken die via de UPD worden verstuurd. Dit besluit ziet op de kwaliteit van de overkomstduur van poststukken die vijf dagen per week bezorgd worden met de 'standaard *overnight service*' van PostNL.³ Voor deze dienst geldt dat aangeboden binnenlandse brieven per kalenderjaar gemiddeld in tenminste 95% van de gevallen de eerstvolgende bezorgdag worden bezorgd.⁴ PostNL rapporteert na afloop van ieder kalenderjaar voor 1 juni op de gebruikelijke wijze aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) over de uitvoering van de UPD.⁵ In bijlage 1 bij dit besluit staat een uitgebreidere beschrijving van het procedureverloop.
6. Op 16 februari 2024 heeft de ACM aan PostNL bericht dat zij een onderzoek is gestart naar de door PostNL behaalde kwaliteitsscore voor het kalenderjaar 2023 (hierna: het Onderzoek).⁶
7. Op 31 mei 2024 heeft de ACM de rapportage van PostNL over het kalenderjaar 2023 ontvangen (hierna: de kwaliteitsrapportage 2023).⁷ Op 17 juli 2024 heeft PostNL een analyse toegestuurd over het effect van arbeidsmarktkrapte op de kwaliteit in 2023.⁸
8. In het kader van het Onderzoek heeft de ACM vragen gesteld aan PostNL naar aanleiding van de kwaliteitsrapportage 2023 en de door PostNL ingeroepen rechtvaardigingsgronden. PostNL heeft die vragen beantwoord.
9. Op 6 mei 2025 heeft de ACM aan PostNL een weergave van het feitencomplex toegestuurd voor een controle op de feiten.⁹ Hierop heeft PostNL gereageerd.¹⁰
10. Het Onderzoek heeft op 5 augustus 2025 geresulteerd in een rapport als bedoeld in art. 5:48 Awb jo. 5:53 Awb (hierna: het Onderzoeksrapport).¹¹ Het Onderzoeksrapport is door de directie TVP aan PostNL toegestuurd, en overgedragen aan de directie Juridische Zaken van de ACM.
11. Op 14 augustus 2025 zijn de op de zaak betrekking hebbende stukken aan PostNL toegestuurd.¹²
12. Op 9 oktober 2025 heeft PostNL een schriftelijke zienswijze ingediend (hierna: de Zienswijze).¹³
13. Op 27 oktober 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden op het kantoor van de ACM.¹⁴ Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt dat op 12 december 2025 aan PostNL is toegestuurd.¹⁵

¹ Door de Minister van Economische Zaken, artikel 1 van de Aanwijzing verlener universele postdienst 2009, Stcrt 2009, 82.

² 'Overkomstduur' refereert aan het aantal dagen dat een poststuk onderweg is, gerekend van de dag van aanlevering bij een straatbrievenbus of dienstverleningspunt tot het moment van bezorging bij de ontvanger.

³ Deze dienst onderscheidt zich van de zesdaagse bezorging die betrekking heeft op rouwbrieven en medische brieven.

⁴ Dat wil zeggen: op de dag, niet zijnde een zondag, maandag of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbieding, Artikel 4a Postbesluit 2009.

⁵ Op grond van artikel 23, eerste lid, van de Postwet 2009.

⁶ Dossierstuk 24, ACM/UIT/614565

⁷ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308

⁸ Dossierstuk 28, ACM/IN/901787

⁹ Dossierstuk 72, ACM/UIT/647782 en ACM/UIT/647776.

¹⁰ Dossierstuk 73, ACM/IN/997495; dossierstuk 74 ACM/UIT/649363; dossierstuk 75, ACM/IN/996560.

¹¹ Dossierstuk 80, ACM/UIT/654131 en ACM/UIT/653343.

¹² Brief PostNL dossier en zienswijze, 14 augustus 2025, ACM/UIT/655480.

¹³ Zienswijze PostNL, 9 oktober 2025, ACM/IN/1039390.

¹⁴ Hoorzittingsverslag, 27 oktober 2025, ACM/UIT/662005.

¹⁵ Toezending verslag van hoorzitting, ACM/UIT/664785.

2. Onderzoeksrapport

14. PostNL rapporteerde in haar kwaliteitsrapportage 2023 een kwaliteitsscore van 88,81%.¹⁶ Dat ligt ruim onder de wettelijke kwaliteitsnorm voor de UPD (95%). PostNL doet voor drie omstandigheden een beroep op een strafuitsluitingsgrond. Vanwege zomerstorm Poly doet PostNL een beroep *force majeure* uit de Meetinstructie bij de Postrichtlijn 97/67/EG (hierna: de 'Meetinstructie'). Daarnaast doet PostNL een beroep op overmacht vanwege arbeidsmarktkrapte in combinatie met de UPD-voorschriften (artikel 5:5 en 5:41 Awb). Tot slot doet PostNL een beroep op overmacht wegens een financieel knellend wettelijk UPD-kader.
15. Het Onderzoeksrapport is opgesteld vanwege het belang voor de gebruiker van een betrouwbare en tijdige UPD-postbezorging. In het rapport wordt het beroep van PostNL op *force majeure* vanwege zomerstorm Poly, geaccepteerd.¹⁷ De krappe arbeidsmarkt en de wettelijk UPD-voorschrift leveren daarentegen geen rechtvaardigingsgrond of schulditsluitingsgrond op.¹⁸ Volgens het Onderzoeksrapport valt de arbeidsmarktkrapte binnen het ondernemingsrisico van PostNL.¹⁹ De schattingen van PostNL van de gevolgen van de arbeidsmarktkrapte zijn bovendien onzeker, grof en onvoldoende gemotiveerd.²⁰ In het Onderzoeksrapport wordt het verzoek van PostNL om een correctie vanwege bij de meting niet-teruggemelde proefbrieven afgewezen.²¹ Het (voor Poly gecorrigeerde) kwaliteitspercentage wordt vastgesteld op 88,88% met een tweezijdig betrouwbaarheidsinterval van 0,55%-punt.²² De score en het interval liggen geheel onder de norm van 95%. Het Onderzoeksrapport concludeert dat PostNL daarmee niet heeft voldaan aan artikel 16, lid 6 Postwet 2009 jo. artikel 4a Postbesluit 2009.
16. Voor de ernst, de duur en de verwijtbaarheid van de overtreding²³ wijst het Onderzoeksrapport op het belang van een goede uitvoering van de UPD. De kwaliteitsnorm is van fundamenteel belang voor de vijfdaagse overkomstduur en speelt met name voor zakelijke gebruikers een belangrijke rol.²⁴ De overtreding heeft betrekking op het kalenderjaar 2023 met een bijbehorende omzet van EUR [VERTROUWELIJK].²⁵ Met het tekort van 6,12%²⁶ zijn [VERTROUWELIJK] miljoen postzegels te veel te laat bezorgd. PostNL kan een verwijt worden gemaakt van de overtreding.
17. Volgens het Onderzoeksrapport is een boete in deze situatie evenredig, geschikt en noodzakelijk om PostNL te disciplineren. Een gebrekkige UPD veroorzaakt maatschappelijke schade. Er zijn daarbij geen bijzondere omstandigheden en PostNL is bekend met de verplichting die op haar rust. De arbeidsmarktkrapte is een externe factor die voor risico van PostNL komt. Die omstandigheid heeft het PostNL echter wel bemoeilijkt om aan de wettelijke plicht te voldoen. Daar staat tegenover dat de mate van onderschrijding fors is en past in een sinds 2015 dalende kwaliteitstrend. Dit illustreert volgens het Onderzoeksrapport dat PostNL onvoldoende urgentie voelt om de gevolgen van de arbeidsmarktkrapte tegen te gaan en dat PostNL focust op kostenbesparingen boven kwaliteitsverbetering. Er is verder sprake van een herhaalde overtreding. De financiële situatie waarop PostNL wijst, was voorzienbaar. Dit had aanleiding moeten zijn om tijdig het gesprek aan te gaan met de Minister en om financiële buffers op te bouwen. Een mogelijke verslechtering van de financiële situatie is niettemin volgens het Onderzoeksrapport relevant voor de boetehoogte.
18. De overtreding wordt toegerekend aan Koninklijke PostNL B.V. en PostNL N.V.²⁷

¹⁶ Het tweezijdig betrouwbaarheidsinterval is 0,55%-punt. De rapportage is opgesteld door PostNL op basis van onderzoek door GfK en DirectResearch en gewaarmerkt door een onafhankelijke accountant.

¹⁷ Onderzoeksrapport, par. 5.1.

¹⁸ Onderzoeksrapport, par. 5.2 t/m 5.5.

¹⁹ Onderzoeksrapport, par. 5.6.

²⁰ Onderzoeksrapport, par. 5.7.

²¹ Onderzoeksrapport, par. 5.8.

²² Onderzoeksrapport, par. 5.9.

²³ Onderzoeksrapport, hfdst. 6.

²⁴ Onderzoek Blauw research, maart 2022, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, dossierstuk 15.

²⁵ Zie ook Onderzoeksrapport, par. 7.2.

²⁶ Dit is de wettelijke norm van 95% minus de voor 2023 vastgestelde kwaliteit score van 88,88%.

²⁷ Onderzoeksrapport, par. 7.1.

3. Zienswijze PostNL op het Onderzoeksrapport

19. In haar zienswijze verzet PostNL zich tegen nagenoeg alle onderdelen van het Onderzoeksrapport.

Relevante feiten en omstandigheden (Zienswijze, hoofdstuk 2)

- De ACM heeft geen oog voor de volumekrimp in de postmarkt. De omstandigheden zijn sinds 2009 veranderd. Anders dan de ACM beweert stelt PostNL kostenbesparing niet boven de kwaliteit, maar zijn continue kostenbesparingsmaatregelen noodzakelijk.
- De ACM moet een correctie aanbrengen (0,6%-punt) voor niet-teruggemelde proefbrieven.
- PostNL is kwetsbaar voor arbeidsmarktontwikkelingen. Het proces is arbeidsintensief. De groep potentiële werknemers voor bezorging is beperkt. Contracten zijn kort om arbo-technische redenen en kunnen niet met andere werkzaamheden worden aangevuld. Het wettelijk UPD-kader staat daarbij in de weg aan flexibele inrichting van processen en dienstverlening.

Juridisch kader rechtvaardigingsgronden en schulditsluitingsgronden (Zienswijze, hoofdstuk 3)

- Er is niet enkel sprake van overmacht in de zin van de Meetinstructie bij de Postrichtlijn (67/97/EEG). Overmacht op grond van artikel 5:5 Awb is geschikter voor externe omstandigheden die langere tijd aanhouden en geen andere keuze laten dan de overtreding te begaan. Of de externe omstandigheid voorzienbaar of zeldzaam was, is niet bepalend. De overtreder kan alleen alle mogelijke mitigerende maatregelen nemen.
- Daarbij wegen ook de belangen mee van andere stakeholders (werknemers/aandeelhouders).
- PostNL heeft een onderbouwd beroep op overmacht. De ACM moet het tegendeel aantonen.

Kwalificatie van PostNL N.V. als overtreder (Zienswijze, hoofdstuk 4)

- PostNL stelt dat PostNL N.V. ten onrechte als overtreder is aangemerkt. Alleen Koninklijke PostNL B.V. is normadressaat van de kwaliteitsnorm. PostNL N.V. is geen feitelijk leidinggever.

Overmacht wegens arbeidsmarktkrapte (Zienswijze, hoofdstuk 5)

- PostNL beroept zich op overmacht ten gevolge van arbeidsmarktkrapte. Dit is geen normaal ondernemingsrisico. Vanwege de verplichtingen die op hem rusten, heeft PostNL niet de vrijheid om haar dienstverlening aan de marktomstandigheden aan te passen. PostNL stelt alles te hebben gedaan om de kwaliteit van de overkomstduur desondanks zo goed mogelijk te houden. Zij wijst op de lijst van 28 maatregelen.
- PostNL kon de postzegelprijs niet verhogen, zoals de ACM stelt. Dit leidt tot veel volumeverlies.

Rechtvaardigingsgrond wegens knellend wettelijk kader (Zienswijze, hoofdstuk 6)

- De UPD-verplichtingen sluiten niet meer aan bij de gebruikersbehoeften in een krimpende markt. Dit leidt tot een financieel onhoudbaar model. PostNL ziet geen mogelijkheid om aan alle wettelijke UPD-verplichtingen te voldoen.

Ernst, verwijtbaarheid en duur (Zienswijze, hoofdstuk 7)

- Volgens PostNL is sprake van afwezigheid van alle schuld (artikel 5:41 Awb). Als de ACM van oordeel is dat PostNL wel enig verwijt kan worden gemaakt, geldt verminderde verwijtbaarheid (artikel 5:46, lid 2, Awb). De neerwaartse kwaliteitstrend is niet relevant. De omstandigheden verschilden per jaar. De ACM onderbouwt evenmin waarom sprake is van een subjectieve oorzaak van het kwaliteitstekort. PostNL ontkent dat zij het ministerie te laat heeft geïnformeerd.
- Er is geen reden om een boete op te leggen, gelet op de mitigerende maatregelen die PostNL heeft genomen. Dat herziening van de Postwet al lang loopt, kan haar niet worden verweten. De marktontwikkelingen gaan ondertussen door. Het huidige UPD-kader is onhaalbaar en onuitvoerbaar. Een boete is niet geschikt en niet noodzakelijk om de kwaliteit van de UPD-dienstverlening te verbeteren. Het zou de verlieslatendheid van de UPD juist verergeren.
- De boete in de zaak overkomstduur UPD 2019 kan niet als boeteverhogende omstandigheden gelden, omdat die nog niet definitief was. De aanhoudende arbeidsmarktkrapte moet als boeteverlagende omstandigheid in aanmerking worden genomen.

4. Wettelijk kader en behaalde kwaliteitsscore

20. Een betrouwbare en tijdige bezorging van UPD-post is als dienst van algemeen economisch belang van grote maatschappelijke waarde. Op grond van artikel 4a Postbesluit 2009 dient PostNL daarom in een kalenderjaar ten minste gemiddeld 95% van de poststukken de eerste volgende bezorgdag te bezorgen.²⁸ In de Meetinstructie is bepaald dat niet aan deze verplichting is voldaan indien de gemeten kwaliteit inclusief het tweezijdig betrouwbaarheidsinterval in zijn geheel onder de wettelijke minimumnorm ligt.²⁹ Indien PostNL niet aan deze norm heeft voldaan kan de ACM hiervoor een boete opleggen, tenzij PostNL zich met succes kan beroepen op een strafuitsluitingsgrond in de vorm van een rechtvaardigingsgrond (waaronder overmacht) of een schulduitsluitingsgrond.
21. Het wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 2** bij dit besluit.

Behaalde kwaliteitsscore

22. Uit het Onderzoeksrapport volgt dat PostNL voor 2023 een kwaliteitsmeting heeft gerapporteerd van 88,81% met een tweezijdig betrouwbaarheidsinterval van 0,55%-punt. In lijn met de uitspraak van het CBb in de zaak Overkomstduur UPD 2019 van 16 december 2025³⁰, corrigeert de ACM deze gerapporteerde kwaliteitsscore met 0,6%-punt voor tijdens de meting niet-teruggemelde proefbrieven.³¹ De niet-teruggemelde proefbrieven worden uit de meting gelaten. De ACM volgt daarmee het standpunt van PostNL in haar Zienswijze. Dit betekent dat de uitkomst van de gerapporteerde kwaliteitsmeting wordt bijgesteld naar 89,41% (88,81% + 0,6%-punt), met een bijbehorend betrouwbaarheidsinterval van 0,53%-punt.³²
23. De score inclusief het gehele tweezijdige betrouwbaarheidsinterval blijft daarmee ruim onder 95%. Daarmee voldoet PostNL niet aan de gestelde norm, tenzij zij een geslaagd beroep doet op een strafuitsluitingsgrond. PostNL doet voor drie omstandigheden een beroep op een strafuitsluitingsgrond. Dat betreft allereerst het beroep op *force majeure* wegens zomerstorm Poly (geclaimd effect: 0,07%-punt). Daarnaast doet PostNL een beroep op overmacht vanwege extreme krapte op de arbeidsmarkt en vanwege een knellend wettelijk kader (geclaimd effect: meer dan 5%-punt).
24. Hierna beoordeelt de ACM deze claims van PostNL.

²⁸ Dat wil zeggen: op de dag, niet zijnde een zondag, maandag of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbidding. Artikel 4a Postbesluit 2009.

²⁹ Meetinstructie, annex I.2.5, p. 107

³⁰ CBb, 16 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:660.

³¹ Volgens haar Zienswijze, p. 8 (ACM/IN/1039390) is de impact op de gewogen score voor 2023 een onzekerheidsmarge van 0,6% boven op de gerapporteerde score.

³² Dossierstuk 69, ACM/IN/983332, onder d, p. 2-3.

5. Wettelijk kader strafuitsluitingsgronden

5.1. Inleiding

25. PostNL beroept zich op overmacht als rechtvaardigingsgrond en als schulduitsluitingsgrond (gezamenlijk ook aangeduid als strafuitsluitingsgronden). Ook meent PostNL dat sprake is van *force majeure* in de zin van de Meetinstructie. Alvorens deze claims van PostNL te beoordelen zet de ACM hieronder eerst uiteen welke toets zij hanteert bij het beoordelen van een rechtvaardigingsgrond (5:5 Awb) of een schulduitsluitingsgrond (5:51 Awb) en bij toepassing van *force majeure*. Ook gaat de ACM in op de betekenis van ‘ondernemingsrisico’, omdat van overmacht dan geen sprake kan zijn.
26. In hoofdstuk 6 beoordeelt de ACM vervolgens het beroep van PostNL op *force majeure* uit de Meetinstructie, vanwege storm Poly. In hoofdstuk 7 beoordeelt de ACM onder artikel 5:5 van de Awb het beroep op overmacht, vanwege extreme krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met het door PostNL als knellend ervaren wettelijke kader voor de UPD. In hoofdstuk 9 toetst de ACM het beroep van PostNL op een schulduitsluitingsgrond onder artikel 5:41 van de Awb.

5.2. Overmacht als rechtvaardigingsgrond (artikel 5:5 Awb)

27. Artikel 5:5 Awb luidt:

“Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond”

28. De rechtvaardigingsgronden van artikel 5:5 Awb sluiten aan bij het klassieke strafrecht.³³ Overmacht is één van deze rechtvaardigingsgronden.³⁴ Een geslaagd beroep op artikel 5:5 Awb houdt in dat geen overtreding kan worden vastgesteld. De invulling van artikel 5:5 Awb heeft de wetgever overgelaten aan de rechtspraak, waarbij hij wel heeft aangegeven dat een beroep op een rechtvaardigingsgrond in het bestuursrecht niet snel zal slagen.³⁵ Ook in de bestuursrechtelijke literatuur wordt ervan uitgegaan dat van een rechtvaardigingsgrond in de zin van artikel 5:5 Awb zelden sprake is.³⁶ Dat geldt ook voor het economisch orderingsrecht (zie hierna: paragraaf 5.5 Ondernemingsrisico).
29. Een partij die zich beroept op een rechtvaardigingsgrond (waaronder overmacht) in de zin van artikel 5:5 Awb, moet onderbouwen dat daarvan sprake is.³⁷ Een beroep op overmacht vereist in de eerste plaats een wettelijk of zwaarwegend maatschappelijk belang dat voorgaat op het belang om de wet na te leven (‘proportionaliteitstoets’). Ten tweede is relevant of anders had kunnen worden gehandeld (‘subsidiariteitstoets’).³⁸ In de praktijk betekent deze toets dat degene tot wie de norm zich richt, de norm in beginsel dient na te leven en dat slechts in zeer bijzondere omstandigheden afwijking daarvan mogelijk is.³⁹ Hij moet al het redelijkerwijs mogelijke hebben gedaan om de overtreding te voorkomen.⁴⁰ Dat verlangt van hem een proactieve houding. Degene tot wie de norm is gericht moet zichzelf daarbij ook niet in de positie hebben gebracht waarin hij niet meer aan de geschonden norm kon voldoen (eigen schuld).⁴¹ Voor een beroep op artikel 5:5 Awb wegens het ‘nakomen van een wettelijke verplichting’ geldt een vergelijkbare toets.⁴²

³³ Kamerstukken II, 2003/04, 29702, nr. 3, p. 86-88 en 134-135.

³⁴ De klassieke rechtvaardigingsgronden zijn overmacht, noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift en handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. Kamerstukken II, 2003-2004, 29702, nr. 3, p. 86.

³⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29702, nr. 3, p. 87.

³⁶ T. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, 2e druk (2024), p. 113; H. E. Bröring e.a., *Bestuursrecht* 1, 7e druk (2022) p. 629; F.C.M.A. Michiels e.a., *Handhavingsrecht*, 2016, p. 105-106.

³⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29702, nr. 3, p. 86-88 en 134-135.

³⁸ ECLI:NL:RBROT:2022:11312; ECLI:NL:RBROT:2016:6850.

³⁹ ECLI:NL:RVS:2017:606; ECLI:NL:RVS:2019:2900; ECLI:NL:RVS:2018:4108.

⁴⁰ ECLI:NL:RVS:2018:4108; ECLI:NL:RVS:2018:3806; ECLI:NL:RBROT:2016:6850.

⁴¹ ECLI:NL:RVS:2018:1152; ECLI:NL:RVS:2017:47; ECLI:NL:RVS:2011:2641.

⁴² Vergelijk uit het strafrecht ECLI:NL:PHR:2021:515, ov. 5 en ECLI:NL:HR:2021:1090, ov. 2.3.5.

5.3. Overmacht als schulduitsluitingsgrond (Artikel 5:41 Awb)

30. Artikel 5:41 Awb luidt:

“Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten”

31. De toets aan een schulduitsluitingsgrond (artikel 5:41 Awb) sluit aan bij het strafrechtelijke beginsel ‘geen straf zonder schuld.’ De ACM hoeft schuld in de zin van verwijtbaarheid niet te bewijzen, maar mag deze veronderstellen als het daderschap vaststaat.⁴³ Het bestuursorgaan legt geen boete op als de overtreder zich met succes beroept op afwezigheid van alle schuld, bijvoorbeeld omdat er zich een overmachtssituatie voordoet. In dat geval kan de overtreding niet aan de overtreder worden verweten.
32. Om aan het opleggen van de boete te ontkomen, zal de overtreder een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. De bewijslast rust dus op de overtreder.⁴⁴ In de rechtspraak is geoordeeld dat, wanneer de overtreder kon weten dat hij de wet (mogelijk) overtrad of zou kunnen overtreden, geen sprake is van afwezigheid van alle schuld.⁴⁵ De voorzienbaarheid van een externe omstandigheid waaraan de overtreding volgens overtreder te wijten viel, leidde ertoe dat geen sprake kan zijn van afwezigheid van alle schuld.⁴⁶ Er is dan gelegenheid om tijdig maatregelen te treffen die de overtreding voorkomen.

5.4. Meetinstructie bij de Postrichtlijn (*force majeure*)

33. Naast de bepalingen uit de Awb kent de Meetinstructie een specifieke grondslag voor een beroep op overmacht in de regeling voor *force majeure*.⁴⁷ De regeling is speciaal gericht op de UPD-taak van het postbedrijf. Vereist is – kortweg – dat de gebeurtenis cumulatief:
- i. niet is veroorzaakt door het postbedrijf,
 - ii. niet voorzienbaar is,
 - iii. niet vermijdbaar is,
 - iv. zeldzaam is, en
 - v. een aantoonbaar effect heeft op meerdere achtereenvolgende bezorgdagen.
34. Paragraaf H.3.5 van de Meetinstructie bevat een inhoudelijke toelichting met specifieke voorbeelden die wel of niet in aanmerking komen voor de kwalificatie *force majeure*. De Meetinstructie noemt in dat kader natuurrampen of terroristische aanslagen als voorbeelden van omstandigheden die wel *force majeure* kunnen opleveren. Perioden van het jaar of dagen met ongebruikelijk grote volumes post vormen volgens de toelichting echter geen *force majeure*. Ook een staking die niet het gehele land platlegt of waarbij de *postal operator* zelf betrokken partij is, valt volgens de toelichting buiten *force majeure*.⁴⁸
35. Ook wanneer de UPD-verlener een beroep op overmacht doet op een andere grondslag dan *force majeure* zijn de beoordelingscriteria uit de Meetinstructie van belang.⁴⁹ Zo bestaat parallel aan een beroep op *force majeure* uit de Meetinstructie de mogelijkheid een beroep te doen op de algemene overmachtsregeling in artikel 5:5 Awb.⁵⁰ De voormelde criteria voor *force majeure* in de

⁴³ Memorie van Toelichting artikel 5:41 Awb (Kamerstukken II 2003-4, 29 702, nr. 3, blz. 134).

⁴⁴ CBb 19 december 2023, ECLI:NL:CBb:2023:720, r.o. 3.2.

⁴⁵ Vgl. HR, 14 februari 1916, ECLI:NL:HR:1916:BG9431 (Melk en Water); CBb, 11 januari 2015, ECLI:NL:CBb:2016:8, r.o. 3.3.1-3.3.2 en 4.3.2.

⁴⁶ CBb 25 maart 2025, ECLI:NL:CBb:2025:184, r.o. 4.4.

⁴⁷ NEN EN 13850:2020, par. 5.2.2, (p. 17).

⁴⁸ NEN EN 13850:2020, par. 5.2.2, (p. 17) en de toelichting in annex H.3.5.1 t/m H.3.5.4, (p. 86 t/m 88).

⁴⁹ Een beroep op de *force majeure*-regeling is daarbij niet altijd geschikt vanwege het dwingende correctiemechanisme in de regeling. Bij een correctie wegens *force majeure* schrijft de Meetinstructie voor dat de gegevens van de gehele periode waarop de *force majeure* betrekking heeft uit de onderzoeksdata worden weggelaten (zie NEN EN 13850:2020, par. 5.2.2, (p. 17) en paragraaf F.2.2 (p. 61)). Dit correctiemechanisme is daarmee minder geschikt voor langdurende overmachtssituaties.

⁵⁰ PostNL heeft de *force majeure*-regeling uit de Meetinstructie ingeroepen voor de gevolgen van storm Poly. Voor de ‘extreme krapte op de arbeidsmarkt’ en het knellend wettelijk kader beroept PostNL zich alleen op de overmachtsregeling uit artikel 5:5 Awb.

Meetinstructie vertonen overlap met de in de paragraaf 5.2 genoemde eisen die onder artikel 5:5 Awb aan overmacht worden gesteld. Beide zijn gebaseerd op dezelfde internationale rechtsbeginselen.⁵¹ De criteria voor *force majeure* – voor zover aan de orde – alsmede de toelichting daarop, zijn mede bepalend in het geval artikel 5:5 Awb wordt ingeroepen bij niet-nakoming van de UPD-verplichting. Die relatie volgt uit het specifieke karakter (UPD) en de Europese achtergrond als instructie bij de Postrichtlijn.

5.5. Ondernemingsrisico: geen beroep op overmacht

36. In paragraaf 5.2 van dit besluit heeft de ACM toegelicht dat in het bestuursrecht niet snel sprake is van overmacht. Dat geldt onverminderd voor het economische orderingsrecht. Zo levert het feit dat het bedrijfseconomisch voordeliger was om de overtreding niet op te heffen, geen rechtvaardigingsgrond op.⁵² Beroepen op overmacht hebben veelal een praktische ('er was een defect') of financieel-economische ('mijn bedrijf gaat anders failliet') achtergrond. Het moeten maken van hoge kosten of het doen van veel moeite om aan de wet te voldoen is in principe echter onvoldoende voor het toekennen van een rechtvaardigingsgrond als er mogelijkheden zijn voor de onderneming om wel te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Dergelijke situaties worden in het economisch orderingsrecht gerekend tot de risicosfeer en (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van de betrokken partij, en leveren daarom geen rechtvaardigingsgrond op.⁵³
37. Onderdeel van de beoordeling van een beroep op overmacht (artikel 5:5 Awb) is dan ook of de ingeroepen omstandigheid in aanmerking komt als overmachtsclaim of dat sprake is van een situatie die voor rekening en risico van de onderneming dient te blijven. Als bekend is dat de ingeroepen externe omstandigheid zich kan voordoen en de onderneming de gevolgen ervan zelf kan opvangen met de instrumenten die haar normaliter bij haar bedrijfsvoering ter beschikking staan, dan ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de onderneming. Een voorbeeld daarvan is dat productiemiddelen duurder kunnen worden en tijdig moeten worden vervangen. Een onderneming moet daarop actief anticiperen en zo nodig bijsturen. De wijze waarop bepaalt de onderneming zelf. Dergelijke omstandigheden liggen binnen de invloedssfeer van de onderneming en komen om die reden voor haar rekening en risico.
38. De vraag of sprake is van een dergelijk ondernemingsrisico sluit aan bij de hiervoor beschreven 'proportionaliteitstoets'. Met die toets wordt het belang van de ingeroepen omstandigheid afgewogen tegen het belang van naleving van de geschonden wettelijke norm. Een financieel-economisch belang van de onderneming weegt niet op tegen de plicht tot naleving van de wet. Als de onderneming bijvoorbeeld bepaalde maatregelen niet heeft getroffen na een financieel-economische afweging op basis van een kosten-batenanalyse is een beroep op overmacht niet aan de orde. In dat geval wordt reeds niet voldaan aan het proportionaliteitsvereiste en wordt niet meer toegekomen aan de subsidiariteitstoets⁵⁴, waarmee onder andere specifieke door de onderneming getroffen maatregelen worden beoordeeld.
39. [VERTROUWELIJK]^{55 56}
40. Ook de Meetinstructie gaat uit van een dergelijke benadering. Deze Europese regeling veronderstelt dat de gevolgen van bepaalde omstandigheden ten principale niet voor een beroep op *force majeure* in aanmerking komen als die binnen de invloedssfeer van het postbedrijf liggen. Paragraaf H.3.5 van de Meetinstructie bevat een inhoudelijke toelichting met specifieke voorbeelden over *force majeure*. Zo vormen perioden van het jaar of dagen met ongebruikelijk grote volumes post geen *force majeure*. Ook een staking die niet het gehele land platlegt of waarbij de *postal operator* zelf

⁵¹ Zie: Meetinstructie NEN EN 13850:2020, par. H.3.5.1 (p. 86).

⁵² T. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, 2e druk (2024), p 115, onder verwijzing naar ABRvS, 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:393.

⁵³ F.C.M.A. Michiels e.a., *Handhavingsrecht*, 2016, p. 106.

⁵⁴ Deze subsidiariteitstoets vormt het tweede onderdeel van de toets. Aan beide voorwaarden moet zijn voldaan (zie par. 5.2).

⁵⁵ [VERTROUWELIJK]

⁵⁶ [VERTROUWELIJK]

betrokken partij is, valt volgens de toelichting buiten *force majeure*.⁵⁷ Het postbedrijf zit immers zelf aan het roer en bepaalt met zijn bedrijfsvoering de impact op haar onderneming.⁵⁸

41. Ook in de civielrechtelijke jurisprudentie maakt de rechter onderscheid tussen omstandigheden die zich binnen en buiten de invloedssfeer van de onderneming bevinden. Wanneer omstandigheden zich binnen de invloedssfeer van een onderneming bevinden, kan dit geen beroep op overmacht rechtvaardigen.⁵⁹
42. De vraag of sprake is van een omstandigheid die voor rekening en risico van de onderneming komt is daarmee een logisch onderdeel van de overmachtstoets onder artikel 5:5 Awb.

6. Het beroep op *force majeure* vanwege storm Poly slaagt

43. Het beroep van PostNL op *force majeure* wegens storm Poly slaagt. Overeenkomstig de randnummers 89 tot en met 92 en 135 tot en met 143 van het Onderzoeksrapport accepteert de ACM dit beroep. Zij corrigeert de kwaliteitsscore dienovereenkomstig.
44. Daartoe heeft de ACM – overeenkomstig de Meetinstructie – de meetresultaten van de betreffende periode uit het totaal van de meetresultaten voor 2023 verwijderd.⁶⁰ Dit levert een correctie op met 0,07%-punt.⁶¹ De gecorrigeerde kwaliteitsscore voor 2023 komt daarmee uit op 89,48%, met een tweezijdig betrouwbaarheidsinterval van 0,53%-punt.⁶²

⁵⁷ NEN EN 13850:2020, par. 5.2.2, (p. 17) en de toelichting in annex H.3.5.1 t/m H.3.5.4, (p. 86 t/m 88). Deze voorbeelden van uitzonderingen op overmacht uit de Meetinstructie zijn niet-limitatief.

⁵⁸ Zo maakt een hoge rente of een crisis op de aandelenmarkt geld lenen duurder en worden noodzakelijke investeringen lastiger te realiseren. Een onderneming moet in staat worden geacht passend op deze omstandigheden te reageren.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 23 maart 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1032 en Rb. Gelderland 29 juni 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:3314.

⁶⁰ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308, Bijlage 4 bij de brief aan het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt 'Kwaliteit overnight service brieven 2023', p. 9-10.

⁶¹ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308, Bijlage 4 bij de brief aan het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt 'Kwaliteit overnight service brieven 2023', p. 14, voetnoot 7 (88,81% - 88,88%).

⁶² Dossierstuk 69, ACM/IN/983332, p 2-3 (antwoord op vraag d). Hierin geeft PostNL aan dat bij het volgen van de systematiek van de Meetinstructie, het betrouwbaarheidsinterval 0,53 wordt.

7. Het beroep op arbeidsmarktkrapte en een knellend wettelijk kader slaagt niet (artikel 5:5 Awb)

7.1. Inleiding

45. In dit hoofdstuk toetst de ACM het beroep van PostNL op een rechtvaardigingsgrond (artikel 5:5 Awb) vanwege arbeidsmarktkrapte en een knellend wettelijk kader voor de UPD-taak.
46. De eerste overmachtsgrond vanwege arbeidsmarktkrapte slaagt niet. In paragraaf 7.2 benoemt de ACM de omstandigheden waarop PostNL deze claim baseert. Vervolgens stelt de ACM in paragraaf 7.3 vast dat de arbeidsmarktkrapte in 2023 – anders dan PostNL stelt – voorzienbaar was, dat er – eveneens anders dan PostNL stelt – in 2023 wel personeel beschikbaar was en dat PostNL zelf haar arbeidsvoorwaardenaanbod bepaalt. PostNL kan daarmee de gevolgen van de arbeidsmarktkrapte opvangen. Zij wordt daarbij niet onevenredig getroffen door de arbeidsmarktkrapte. De effecten van de arbeidsmarktkrapte liggen binnen de invloedsfeer van PostNL. PostNL bepaalt hoe zij haar bedrijfsvoering inricht en welke financieel-economische afwegingen zij maakt. Die afwegingen kunnen niet zwaarder wegen dan de wettelijke verplichting die PostNL heeft. Het beroep op overmacht ketst hiermee reeds af op het proportionaliteitsvereiste. De ACM komt daarom aan de beoordeling van de stelling dat PostNL al het nodige heeft gedaan (subsidiariteitsvereiste) niet toe.
47. Ook de tweede overmachtsgrond – het knellende wettelijke kader voor de UPD – wijst de ACM af (paragraaf 7.4). De wettelijke UPD-verplichtingen vormen geen rechtvaardigingsgrond, ook niet in het geval sprake is van lastige arbeidsmarktomstandigheden. PostNL voert de UPD met alle daarbij horende verplichtingen al (tientallen) jaren uit. PostNL maakt de financieel-economische afweging om niet de middelen ter beschikking te stellen die benodigd zijn om aan alle UPD-verplichtingen in samenhang te voldoen. Gezien deze afweging is geen sprake van overmacht.

7.2. Overmachtsclaim PostNL krapte op de arbeidsmarkt

48. Ter onderbouwing van haar overmachtsclaim voert PostNL verschillende omstandigheden op de arbeidsmarkt aan, de gevolgen daarvan en de maatregelen die PostNL heeft genomen. Voordat de ACM in paragraaf 7.3 de overmachtsclaim beoordeelt geeft zij in deze paragraaf daarvan eerst een overzicht.

Relevante macro-economische omstandigheden volgens PostNL

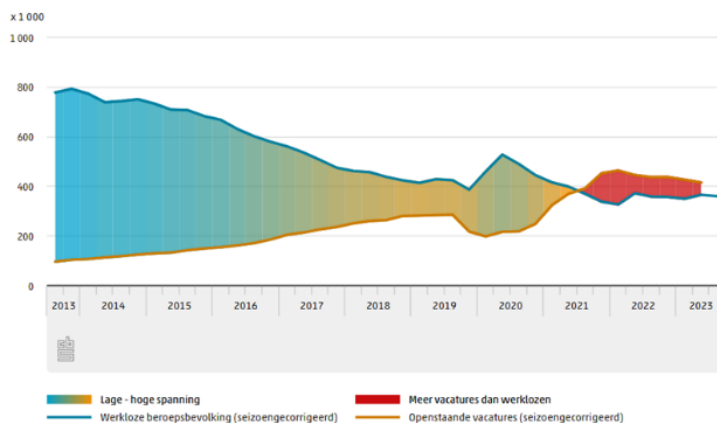
49. Volgens PostNL is postvervoer een zeer arbeidsintensief proces. Zij houdt daarom arbeidsmarktontwikkelingen nauwlettend in de gaten. De arbeidsmarktkrapte die zich vanaf 2022 aftekende was volgens PostNL echter geheel niet voorzienbaar. Zij wijst daartoe op macro-economische cijfers van het CBS⁶³, het UWV en het CPB.⁶⁴

⁶³ Zienswijze, p. 9: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>.

⁶⁴ Jaarrapportage PostNL, bijlage 4-1, p. 4. PostNL verwijst daarbij naar het CPB-rapport "Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes" van februari 2024, beschikbaar via: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Beschouwing-Centraal-Economisch-Plan-2024.pdf>.

Spanning op de arbeidsmarkt

Openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking (seizoengecorrigeerd)



Bron: PostNL, 31 mei 2024, Jaarrapportage 2023, Bijlage 4-1, figuur 1, p. 4.

50. De groep van potentiële werknemers, met name in de bezorging, is volgens PostNL in de praktijk altijd al beperkt en kwetsbaar. Postbezorging is geen fulltime baan; postbezorgers kunnen en willen slechts een beperkt aantal uren werken.⁶⁵ Het werk is volgens PostNL moeilijk met ander werk te combineren, locatie gebonden en niet flexibel inzetbaar. Er is bovendien sprake van vergrijzing (met een hoger ziekteverzuim), een stijgende diplomagraad, regionale verschillen en vraag naar fulltime arbeidscontracten.
51. PostNL stelt als gevolg van de wettelijk strikt gereuleerde UPD minder flexibiliteit te hebben dan andere bedrijven om met de bedrijfsvoering, functionaliteit van de dienstverlening of in financiële zin op de arbeidsmarktkrapte in te spelen.⁶⁶ Zij stelt daarmee onevenredig zwaar door de arbeidsmarktkrapte te worden getroffen.

Geclaimde gevolgen voor PostNL

52. PostNL wijst er op dat er wel nieuwe medewerkers bij PostNL beginnen, maar dat per saldo meer personeel vertrekt.⁶⁷ Volgens PostNL is meer dan 5% van het tekort in de kwaliteitsscore het gevolg van arbeidsmarktkrapte.⁶⁸ PostNL betwist een (bewuste) financiële afweging te hebben gemaakt waarin haar eigen financiële belang is voorgedaan op het behalen van de wettelijke norm voor de overkomstduur.

Door PostNL getroffen maatregelen

53. Ten slotte wijst PostNL op de door haar genomen maatregelen, waarmee zij stelt al het redelijkerwijs mogelijke te hebben gedaan om de arbeidsmarktkrapte het hoofd te bieden.⁶⁹ PostNL verwijst ten eerste naar de [VERTROUWELIJK] HR-maatregelen.⁷⁰
- [VERTROUWELIJK] (maatregel 1),
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 2 t/m 6),
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 7, 8, 10, 14),
 - pilot [VERTROUWELIJK] (maatregel 9),
 - pilot [VERTROUWELIJK] (maatregel 11),
 - pilot [VERTROUWELIJK] (maatregel 12),
 - verbetering [VERTROUWELIJK] (maatregel 13),
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 15),

⁶⁵ Om arbo-technische redenen.

⁶⁶ Jaarrapportage PostNL, bijlage 4-1, p. 5.

⁶⁷ Jaarrapportage PostNL, bijlage 4-1, p. 6.

⁶⁸ Zienswijze, par. 2.5; Bijlage bij rapportage kwaliteit-effect van arbeidsmarktkrapte dossierstuk 28 (ACM/IN/901787).

⁶⁹ Jaarrapportage PostNL, bijlage 4-1, p. 9 t/m 12.

⁷⁰ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308, bijlage 4-1 bij de rapportage kwaliteit overnight service, Effect arbeidsmarktkrapte op de kwaliteitsscore en maatregelen om het effect te mitigeren, p 10-11.

- [VERTROUWELIJK] (maatregel 16, 17),
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 18, 19, 20),
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 21), en
 - [VERTROUWELIJK] (maatregel 22, 23, 24).
54. [VERTROUWELIJK]. Voor 2023 voegt PostNL daar aan nog toe:
- [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK],
 - [VERTROUWELIJK]
55. Ten slotte wijst PostNL op enkele operationele maatregelen, waaronder de pilot [VERTROUWELIJK] (oktober 2023), waarmee PostNL [VERTROUWELIJK]

7.3. Beoordeling ACM: krapte op de arbeidsmarkt komt voor risico van PostNL

56. Zoals uiteengezet in paragraaf 5.5 van dit besluit is een beroep op overmacht niet aan de orde voor zover de impact van de ingeroepen externe omstandigheid wordt bepaald door het handelen (of niet-handelen) van de betrokken onderneming zelf. Als bekend is dat de omstandigheid zich kan of zal voordoen en de onderneming de gevolgen ervan zelf kan opvangen met middelen die haar normaliter bij haar bedrijfsvoering ter beschikking staan, dan ligt de verantwoordelijkheid om tijdig maatregelen te treffen bij de onderneming. De arbeidsmarkt is een factor in de bedrijfsvoering waar iedere onderneming mee te maken heeft. Om over voldoende personeel te beschikken dient zij een voldoende aantrekkelijk aanbod te doen en als er krapte is op de arbeidsmarkt zal zij het aanbod aantrekkelijker moeten maken. De gevolgen van de arbeidsmarktkrapte liggen daarmee in de invloedssfeer van de onderneming en behoren tot haar ondernemingsrisico.
57. De omstandigheden waarop PostNL wijst maken die conclusie voor haar niet anders. De krapte op de arbeidsmarkt was voorzienbaar (paragraaf 1) en er was personeel beschikbaar (paragraaf 7.3.2). PostNL had daarbij de keuze uit de gebruikelijke instrumenten waarmee zij bestaand personeel kon behouden en nieuwe medewerkers kon aantrekken (paragraaf 7.3.3). PostNL wordt bij de uitvoering van de UPD-taak niet onevenredig getroffen door de krapte op de arbeidsmarkt (paragraaf 7.3.4). De afweging die PostNL maakt op basis van een financiële kosten-batenanalyse kan niet afdoen aan de verplichting om de wettelijke UPD-taak uit te voeren.

7.3.1. Noodzaak monitoren arbeidsmarkt; de krapte in 2023 was voorzienbaar

58. Het is voor PostNL – zoals voor iedere onderneming geldt – noodzakelijk om over voldoende personeel te beschikken. Dit geldt te meer voor PostNL. PostNL levert een arbeidsintensieve dienst en is voor het nakomen van haar verplichtingen afhankelijk van de beschikbaarheid van personeel. Daarbij levert PostNL een dienst van algemeen economisch belang. Er rust op haar een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid. PostNL dient er te allen tijde voor te zorgen dat zij over voldoende personeel beschikt. PostNL dient haar arbeidsvoorwaarden op de beschikbaarheid van personeel af te stemmen.
59. Instellingen als het CBS, het CPB en het UWV publiceren regelmatig economische terug- en vooruitblikken met macro-economische kerncijfers over onder meer de arbeidsmarkt.⁷¹ PostNL wijst

⁷¹ Bijvoorbeeld: CPB, maart 2019, Centraal Economisch Plan, par. 2.2.6 en 2.2.7, beschikbaar op: <https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2019.pdf>. Zie bijvoorbeeld ook: CBS, 15 april 2019, De Nederlandse Economie in 2018, beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/16/de-nederlandse-economie-in-2018>

ook zelf op die publicaties. De stellingen van PostNL, dat zij in 2023 volledig werd verrast door krapte op de arbeidsmarkt en dat zij op de gevolgen van deze externe factor geen invloed had, gaan niet op. De krapte op de arbeidsmarkt was geen nieuw gegeven in 2023 maar manifesteerde zich al langer. Het is het resultaat van een beweging die al tien jaar terug begon, zoals o.a. blijkt uit de door PostNL overgelegde pluimfiguur van het CBS.⁷² Ook de CBS-spanningsmeter op de arbeidsmarkt, waarop PostNL wijst, laat sinds 2015 een sterke groei zien in het aantal vacatures. Het CPB wijst er in het rapport 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes' op dat Nederland sinds 2017 in een hoogconjunctuur zit, mede als gevolg van overheidsbestedingen, en dat het aantal vacatures daarmee sterk samenhangt.⁷³ Een hoogconjunctuur kenmerkt zich onder andere door een krappe arbeidsmarkt. De vraag naar arbeid nam in deze hoogconjunctuur al meerdere jaren toe.

60. Ook tijdens de Coronapandemie bleef de vraag naar personeel hoog vanwege actief steunbeleid van de Nederlandse overheid.⁷⁴ Vanaf eind 2020 nam de vraag naar personeel zelfs verder scherp toe. Vanaf begin 2021 werd in diverse publicaties van het CPB, DNB en de centrale overheid gewaarschuwd voor een verdere toename in de vraag naar personeel bij heropening van de samenleving. Zo was al in de maart-raming 2021 van het Centraal Economisch Plan door het CPB sprake van een verwachte groei van de economie met 2,2% voor 2021 en voor 2022 zelfs met 3,5%, waarbij de werkloosheid "opvallend laag" was.⁷⁵ Het CPB heeft nogmaals in juni 2021 gewezen op een krachtig herstel van de economie en de bijbehorende vraag naar personeel, zodra de Covid-19 situatie versoepelingen zou toelaten.⁷⁶ Dit optimisme van het CPB sloot aan bij dat van de DNB die op 14 juni 2021 eveneens wees op een vlot economisch herstel.⁷⁷ Dit optimisme werd in augustus 2021 gevolgd door nog een waarschuwing over krapte op de arbeidsmarkt, deze keer van het kabinet.⁷⁸ Die ontwikkeling heeft zich ook daadwerkelijk voorgedaan vanaf begin 2022, toen de vraag naar personeel piekte en PostNL zichzelf geconfronteerd zag met onderbezetting.⁷⁹ PostNL wist dus al geruime tijd vóór 2023 dat sprake was van arbeidsmarktkrapte.
61. PostNL zag arbeidsmarktkrapte zelf ook al geruime tijd als een risico. PostNL wijst bijvoorbeeld reeds in haar jaarverslag van 2017 op een achteruitgang van de bezorgkwaliteit, en geeft uitdrukkelijk aan de oorzaak daarvan te zien in krapte op de arbeidsmarkt.⁸⁰ Ook in jaarverslagen over 2018, 2019 en 2021 benoemt PostNL dat zij uitdagingen ondervindt als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt.⁸¹ In 2019 gaf PostNL aan dat het een uitdaging was om de vacatures voor bepaalde regio's vervuld te krijgen.⁸²

7.3.2. Er was in 2023 personeel beschikbaar

62. De stelling van PostNL dat zij aan de gevolgen van de arbeidsmarktkrapte niet kon ontkomen, omdat er geen personeel beschikbaar was, gaat niet op.⁸³ Het klopt dat PostNL geen invloed had op de

⁷² Zie paragraaf 7.2 en de daar genoemde rapportages van het CBS, het UWV en het CPB.

⁷³ CPB, februari 2024, 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes', beschikbaar via:

<https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Beschouwing-Centraal-Economisch-Plan-2024.pdf>

⁷⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/30/einde-steunpakketten-voor-banen-en-economie>.

⁷⁵ CPB, 31 maart 2021, CEP 2021, <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2021>.

⁷⁶ CPB, 22 juni 2021, juniraming 2021, <https://www.cpb.nl/juniraming-2021>.

⁷⁷ Persbericht DNB, 14 juni 2021, <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2021/vlot-economisch-herstel-verwacht-na-coronacrisis/>.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 420, nr. 365, p. 2.

⁷⁹ [VERTROUWELIJK]

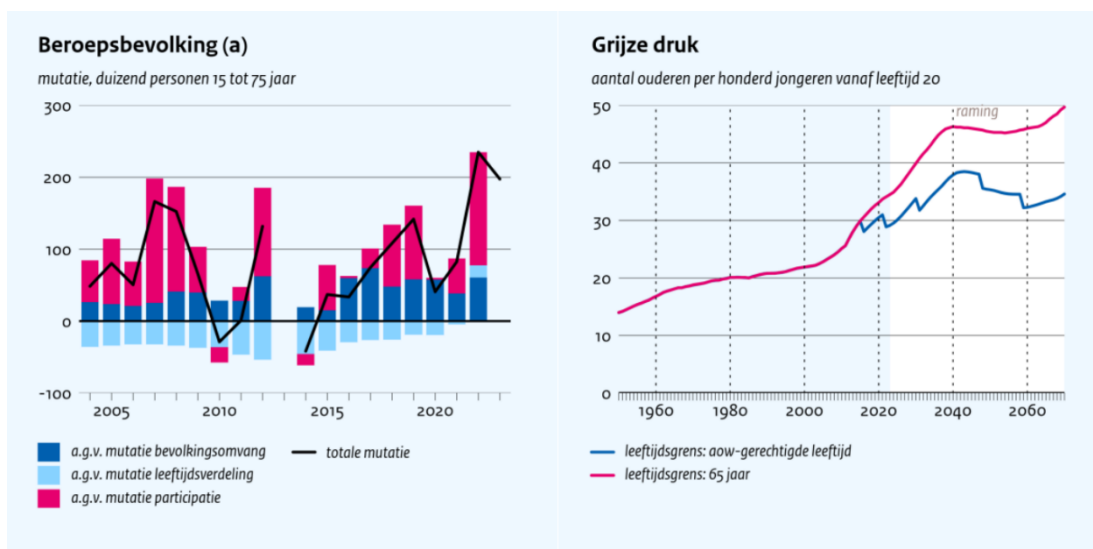
⁸⁰ Annual Report 2017 van PostNL <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2017.pdf> o.a., p. 28, 43 en 203;

⁸¹ Annual Report 2018 van PostNL <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2018.pdf> o.a. p. 34, 35, 73; Annual Report 2019 van PostNL <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2019.pdf>, o.a. p. 8 en 45; Annual Report 2020, <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2020.pdf>, o.a. p. 56 (waarin PostNL aangeeft tijdens de covid-19 pandemie meer sollicitanten te hebben gehad, maar onzeker zegt te zijn over de lange termijn-impact van de coronacrisis op de bezetting), 86; Annual Report 2021, <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2021.pdf>, o.a. p. 47.

⁸² PostNL had in 2018 en 2019 ook al te kampen met onderbezetting. De ACM wijst erop dat PostNL in het jaarverslag voor 2019 reeds wees op de personeelsproblematiek en de krappe arbeidsmarkt. Zie: <https://annualreport.postnl.nl/2019?NL>, p. 45, 98, 100 en 230; en zie het jaarverslag van de ondernemingsraad van PostNL over 2018, <https://www.buro28.nl/pdf-interactief-jaarverslag-ondernemingsraad-postnl>.

⁸³ Zienswijze, p. 10 en 20.

ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Een krappe of ruime arbeidsmarkt vormt als externe factor een gegeven. Dat wil echter niet zeggen dat er geen personeel beschikbaar was. Uit publicaties van het CBS en het CPB – waarop ook PostNL wijst – volgt juist dat er geen verminderd arbeidsaanbod was. Integendeel, sinds 2015 is de beroepsbevolking in alle jaren gegroeid, in 2022 met meer dan 200.000 personen, zoals blijkt uit onderstaande figuur. Het jaar 2023 kende eveneens een substantiële toename van circa 200.000 personen.⁸⁴



Bron: CPB, februari 2024, 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes', figuur 3, p. 4.

63. De groeiende beroepsbevolking vond volgens het CPB plaats ondanks een constante vergrijzing. Die groei was zowel te danken aan een toename van participatie – mensen die voorheen inactief waren bieden zich aan op de arbeidsmarkt – als aan de grotere bevolkingsomvang, gedreven door migratie.⁸⁵ Het CPB stelt daarbij vast dat oudere werknemers langer doorwerken. De vergrijzing speelde dan ook volgens het CPB geen grote rol bij de arbeidsmarktkrapte. De krapte kwam niet vanuit de aanbodzijde, maar werd volgens het CPB veroorzaakt door de hogere vraag naar arbeid.⁸⁶
64. De stelling van PostNL dat er geen personeel beschikbaar was, sluit ook niet aan bij de gegevens van PostNL zelf. PostNL slaagde er in 2023 voor andere onderdelen van haar bedrijf dan de postdivisie in om voldoende nieuwe medewerkers aan te trekken. Zo was in de pakketdivisie sprake van een groei van het aantal medewerkers.⁸⁷ *"The total headcount of PostNL decreased by 2,159 employees. The decrease within Mail in the Netherlands mainly relates to the impact of volume decline and cost savings initiatives. In addition, staffing at Mail in the Netherlands was affected by an ongoing tight labor market. The increase in the number of employees at Parcels was due to greater use of own employees instead of delivery partners. [...]"* Er was wel personeel beschikbaar. Daarbij moet worden bedacht dat voor de functies voor postbezorging geen bijzondere opleidingsvereisten gelden. Dat maakt dat aantrekkelijke (primaire) arbeidsvoorwaarden bij uitstek een geschikt middel zijn om personeel te bewegen voor PostNL als bezorger te komen en te blijven werken.
65. PostNL stelt dat zij zich voor postbezorgers specifiek richt op de groep [VERTROUWELIJK]. Dat juist deze groepen mogelijke werknemers in 2022 niet beschikbaar zouden zijn, heeft PostNL niet cijfermatig onderbouwd.⁸⁸ Er zijn daarvoor ook geen aanwijzingen gelet op de groei van het arbeidsaanbod, zoals het CPB signaleert, [VERTROUWELIJK]. Verder is het aan PostNL om haar focus te verruimen als deze doelgroep onvoldoende personeel oplevert.

⁸⁴ CPB, februari 2024, 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes', p. 4, de omvang van de beroepsbevolking nam in 2022 toe met 235.000 en in 2023 met 197.500.

⁸⁵ CPB, februari 2024, 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes', p. 2-4.

⁸⁶ CPB, februari 2024, 'Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes', p. 4.

⁸⁷ Annual report 2023, p. 169, <https://annualreport.postnl.nl/app/uploads/2026/01/PostNL-Annual-Report-2023.pdf>.

⁸⁸ Zienswijze, p. 20.

66. Uit het onderstaande overzicht van PostNL blijkt verder dat er in 2023 continu nieuwe bezorgmedewerkers bij PostNL in dienst kwamen.⁸⁹ De uitstroom van bezorgers was alleen groter, waardoor het aantal medewerkers per saldo daalde.

[VERTROUWELIJK]

Bron: PostNL, 31 mei 2024, Jaarrapportage 2023, Bijlage 4-1, figuur 5, p. 6.

67. Het is aan PostNL om medewerkers te werven en te behouden voor PostNL door middel van een voldoende aantrekkelijk pakket arbeidsvoorwaarden. Dat medewerkers voor een betrekking buiten PostNL kiezen, ligt binnen de invloedssfeer van PostNL.⁹⁰
68. De stelling van PostNL dat er geen personeel beschikbaar was slaagt niet.

7.3.3. PostNL stelt haar arbeidsvoorwaardenaanbod vast op basis van een kosten-batenafweging

69. Voor 2023 geldt dat de arbeidsmarktkrapte voorzienbaar was en dat er personeel beschikbaar was. PostNL bepaalt – zoals iedere onderneming – zelf het beleid om voldoende werknemers aan te trekken en te behouden en welke arbeidsvoorwaarden zij daarbij biedt. Een (potentiële) medewerker bepaalt vervolgens of hij of zij daarvan gebruik wil (blijven) maken. Daarmee ligt het opvangen van de gevolgen van arbeidsmarktkrapte binnen de invloedssfeer van PostNL. In deze paragraaf gaat de ACM nader op die invloed in. Zij betreft daarbij de maatregelen die PostNL heeft getroffen om nieuw en bestaand personeel te bewegen om voor PostNL te (blijven) werken. De ACM gaat daarbij nadrukkelijk niet op de ondernemersstoel van PostNL zitten door te benoemen welke maatregelen PostNL had moeten treffen. Die beslissing is aan PostNL.⁹¹ De ACM benoemt wel de invloed die PostNL heeft en dat PostNL daarover voor 2023 financieel-economische afwegingen maakte.
70. Uit de omstandigheid dat sprake was onderbezetting in 2023 blijkt dat PostNL er niet in is geslaagd om tijdig voldoende effectieve maatregelen te treffen via haar arbeidsvoorwaarden. De instrumenten waarop PostNL wijst betreffen [VERTROUWELIJK]⁹² [VERTROUWELIJK] maatregelen voor 2023.⁹³ Uit die maatregelen blijkt dat PostNL op basis van een financieel-economische afweging bepaalt welke beschikbare instrumenten zij inzet en op welke wijze. Zij bepaalt daarmee de personeelsbezetting. De ingezette instrumenten waren in 2023 onvoldoende effectief om voldoende personeel aan te trekken en te behouden. De door PostNL genoemde operationele maatregelen konden de gevolgen van de onderbezetting niet wegnemen. De financieel-economische afweging(en) die PostNL heeft gemaakt blijven dan voor haar rekening en risico.

Salarisaanbod, urenaanbod, contractvorm en eenmalige vergoedingen

71. Het salaris is één van de belangrijkste middelen om te concurreren om personeel. Salarisverhogingen zijn bij uitstek geschikt om personeel te werven en te behouden, zoals het Onderzoeksrapport bevestigt.⁹⁴ [VERTROUWELIJK]⁹⁵ [VERTROUWELIJK]⁹⁶ [VERTROUWELIJK]⁹⁷ Dit is een keuze van PostNL die voor haar rekening komt. Het staat PostNL vrij om in de CAO [VERTROUWELIJK].⁹⁸ PostNL bepaalt in onderhandeling met de bonden de hoogte van de

⁸⁹ Dossierstuk 27, Jaarrapportage 2023, Bijlage 4-1, Figuur 5 In- en uitstroom bij 'bezorgen' in headcount 2023, p. 6 (ACM/IN/876308).

⁹⁰ Dat medewerkers (ook) vertrekken om redenen die binnen de invloedssfeer van PostNL liggen, wordt ondersteund door dossierstuk 44, ACM/IN/935304, 'Onderzoek uitstroom postbezorgers', p. 5. In stuk 70, ACM/IN/983313, volgt uit het gespreksverslag dat vertegenwoordigers van de vakbond de geringe hoogte van het loon van bezorgers noemen als een belangrijke reden om relatief snel uit te stromen.

⁹¹ Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 van dit besluit.

⁹² [VERTROUWELIJK]

⁹³ Zie randnr. 53 van dit besluit.

⁹⁴ Onderzoeksrapport, randnr. 211 e.v.

⁹⁵ Dossierstuk 44, ACM/IN/935304, p 10 e.v. (maatregel 7, 8, 10, 14).

⁹⁶ Dossierstuk 44, ACM/IN/935304, p 10 (maatregel 1).

⁹⁷ Dit leverde volgens het Onderzoeksrapport tot het aanbod van een sober pakket aan voorwaarden, randnr. 220.

⁹⁸ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen"; Met Maatregel 7 [VERTROUWELIJK]

salarissen om personeel voor haar onderneming te interesseren.⁹⁹ Bij onderbezetting en een krappe arbeidsmarkt is de verhoging met [VERTROUWELIJK] naar verwachting niet voldoende. De stelling van PostNL¹⁰⁰ dat het kostbaar is om de lonen van het (bezorg)personeel verder te verhogen, bevestigt dat PostNL hier een financieel-economische afweging heeft gemaakt.¹⁰¹

72. Eenzelfde afweging maakt de (potentiële) medewerker voor het aantal uren dat hij voor PostNL werkt en over de flexibiliteit die hij daarbij wenst. Een vast contract kan aantrekkelijker zijn dan een flexibel contract. Dat hangt af van de (financiële) voorwaarden die PostNL aanbiedt.¹⁰² Een aanbod om structureel langer te gaan werken kan aantrekkelijk zijn voor een medewerker. Dat aanbod kan bijvoorbeeld een eenmalige vergoeding omvatten – [VERTROUWELIJK]¹⁰³ – maar kan ook structureel verbeterde voorwaarden bevatten. De mogelijkheid van [VERTROUWELIJK] kan meer flexibiliteit bieden en daarom aantrekkelijk zijn.¹⁰⁴ De mogelijkheid voor [VERTROUWELIJK] om als postbezorger te werken en hen daarin bij te staan is een keuze die het werk voor nieuwe medewerkers aantrekkelijk kan maken.¹⁰⁵ Het totale pakket aan (primaire) arbeidsvoorwaarden bepaalt de aantrekkelijkheid van het aanbod. Deze voorwaarden liggen binnen de invloedssfeer van PostNL en maken deel uit van haar financieel-economische afweging.

Overige voorwaarden / maatregelen

73. Ook de andere maatregelen die PostNL noemt vallen binnen haar invloedssfeer en bepalen mede de aantrekkelijkheid van de arbeidsomstandigheden voor haar personeel.¹⁰⁶ Zij behoren tot de standaard bedrijfsvoering en flankerend personeelsbeleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor [VERTROUWELIJK]¹⁰⁷ [VERTROUWELIJK]¹⁰⁸ [VERTROUWELIJK]¹⁰⁹ [VERTROUWELIJK]¹¹⁰ Deze maatregelen zijn volgens de ACM noodzakelijk voor iedere organisatie, maar zijn op zichzelf onvoldoende om medewerkers te bewegen voor PostNL te werken. Daarvoor is het gehele arbeidsvoorwaardenpakket bepalend.

Operationele maatregelen

74. PostNL heeft in de loop van 2023 enkele operationele maatregelen genomen – naar eigen zeggen – om de kwaliteit te verbeteren. PostNL noemt de [VERTROUWELIJK], het [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK].¹¹¹ Met dergelijke operationele maatregelen kan een onderneming het bedrijf optimaliseren. Deze maatregelen leiden echter niet tot een betere bezetting. Zo wordt het instrument [VERTROUWELIJK]. Daarbij valt op dat deze maatregelen veelal tegen het einde van 2023 werden ingevoerd en daarmee slechts beperkt effect zullen hebben gehad op de kwaliteitsscore van 2023.

Vaststelling postzegeltarief

75. De inkomsten vormen een van de instrumenten waarmee een onderneming in staat kan zijn om aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden te bieden. PostNL wijst de vaststelling van de ACM af dat PostNL in 2023 ruimte had om de postzegelprijs te verhogen en daarmee meer middelen te genereren.¹¹² Voor de postzegelprijs geldt als uitgangspunt dat het aan PostNL is om de hoogte daarvan te bepalen binnen de tariefruimte. Vast staat dat er vanuit de tariefregulering ruimte was voor een hoger tarief. PostNL stelt echter dat zij jaarlijks het tarief op een optimaal niveau bepaalt,

⁹⁹ De CAO voor postbezorgers wordt gebruikelijkerwijs in een cyclus van twee jaar vastgesteld, [VERTROUWELIJK].

¹⁰⁰ Zienswijze, p 19; dossierstuk 68, ACM/IN/979144, beantwoording vraag d.

¹⁰¹ Onderzoeksrapport, randnr. 218.

¹⁰² Dossierstuk 44, ACM/IN/935304, p 10 e.v. (maatregelen 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11).

¹⁰³ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 14.

¹⁰⁴ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 9, pilot [VERTROUWELIJK].

¹⁰⁵ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 12, pilot [VERTROUWELIJK].

¹⁰⁶ Dossierstuk 44, ACM/IN/935304, p 10 e.v. (maatregelen 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28)

¹⁰⁷ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 18 t/m 21.

¹⁰⁸ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 13 en 22 t/m 24.

¹⁰⁹ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 10.

¹¹⁰ Zie par. 7.2 van dit besluit "getroffen maatregelen", Maatregel 16 [VERTROUWELIJK], Maatregel 17 [VERTROUWELIJK] en Maatregel 12. [VERTROUWELIJK].

¹¹¹ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308, bijlage 4-1 bij de rapportage kwaliteit overnight service, Effect arbeidsmarkt krapte op de kwaliteitsscore en maatregelen om het effect te mitigeren, p 11-12.

¹¹² Onderzoeksrapport, randnr. 250 t/m 251.

gelet op de volumedaling. De stelling dat een hoger tarief niet mogelijk was, omdat dit zou leiden tot een te groot volumeverlies overtuigt niet. Het verhoudt zich niet met de lage prijsgevoeligheid van de gebruiker, zoals vastgesteld in het onderzoek naar de prijselasticiteit van onder meer enkelstukspost in het besluit Sandd/PostNL.¹¹³ Het CBb heeft het uitgebreide onderzoek door de ACM in die zaak bevestigd.¹¹⁴ Deze stelling van PostNL heeft haar er bovendien niet van weerhouden om de tarieven tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2026 stapsgewijs met in totaal 39% te verhogen.¹¹⁵ Het optimum dat PostNL stelt na te streven bevestigt wel dat PostNL financieel-economische keuzes maakt op basis van een kosten-baten analyse.

Arbeidsvoorwaardenaanbod en bedrijfsvoering liggen binnen invloedsfeer PostNL op basis van een kosten-baten afweging

76. De voormelde paragrafen van dit besluit laten zien dat PostNL de ruimte had om een arbeidsvoorwaardenaanbod samen te stellen om voldoende bezorgers te werven en te behouden. Dat beleid bevindt zich binnen de invloedsfeer van PostNL. Zij bepaalt daarmee zelf het succes van haar personeelsbeleid. PostNL doet haar aanbod op basis van een financiële kosten-baten afweging.
77. Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 van dit besluit is het aan PostNL om de keuzes te maken en tijdig de beschikbare instrumenten in te zetten. In zijn algemeenheid geldt dat wanneer sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en zelfs van 'extreme krapte', zoals volgens PostNL hier aan de orde was, dit vraagt om hierop in te spelen met de arbeidsvoorwaarden. Het is niet aan de ACM om te bepalen welke arbeidsvoorwaarden PostNL zou moeten hanteren. Het feit dat PostNL er niet in is geslaagd om voldoende bestaand personeel te behouden en nieuw personeel te werven betekent evenwel dat de geboden voorwaarden voor bestaande en potentiële nieuwe postbezorgers onvoldoende aantrekkelijk waren om (meer uren) voor PostNL te gaan of blijven werken.

7.3.4. PostNL werd niet onevenredig getroffen door de arbeidsmarktkrapte

78. PostNL wordt volgens de ACM niet onevenredig getroffen door de arbeidsmarktkrapte als gevolg van het type dienstverlening in combinatie met de volgens PostNL stringente wettelijke voorschriften bij de uitvoering van de UPD.¹¹⁶ Ook de stelling van PostNL dat zij als commerciële onderneming een bijzondere taak verricht en daarom geen ondernemingsrisico lijdt, gaat niet op.
79. Ten eerste is de omstandigheid dat sprake is van een arbeidsintensief proces, met werkzaamheden waarvoor geen speciale opleiding is vereist en werk dat in deeltijd wordt verricht, niet uniek. Het biedt ook mogelijkheden voor PostNL als werkgever. Het vraagt van PostNL dat zij met aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden personeel werft. De ACM wijst er nogmaals op dat er in 2023 personeel beschikbaar was.¹¹⁷
80. Ten tweede is het aan PostNL om kostenefficiënt te werken, zoals PostNL ook zelf benoemt, en tevens om voldoende ruimte voor noodzakelijke aanpassingen en flexibiliteit te bewaren.¹¹⁸
81. De stelling dat de UPD-regels maken dat zij niet flexibel op de krappe arbeidsmarkt kan inspelen door bijvoorbeeld de dienstverlening af te schalen, zoals andere ondernemingen dat wel kunnen, slaagt – ten derde – evenmin. PostNL poogt met een beroep op haar wettelijke plicht haar tekortkoming te rechtvaardigen. Deze poging slaagt niet. PostNL heeft de wettelijke taak om de UPD uit te voeren. De universele postdienst is een dienst van algemeen economisch belang die altijd moet worden geleverd. De verplichting uit het wettelijk kader is gericht op een hoog kwaliteitsniveau vanwege het belang van de dienst voor consumenten en zakelijke gebruikers. Deze klanten moeten erop kunnen vertrouwen dat PostNL de dienst tegen minimaal die kwaliteit levert. PostNL levert deze

¹¹³ ACM, besluit van 5 september 2019, o.a. bijlage A en C (ACM/UIT/517380).

¹¹⁴ CBb, uitspraak van 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:629.

¹¹⁵ De postzegelprijs was op 1 januari 2023 EUR 1,01 en op 1 januari 2026 EUR 1,40. Deze stijging lag beduidend hoger dan de inflatie.

¹¹⁶ Dossierstuk 27, Jaarrapportage 2023, bijlage 4-1 (ACM/IN/876308); Zienswijze PostNL, par. 5.1 en 5.2.

¹¹⁷ Par. 7.3.2 van dit besluit.

¹¹⁸ Waarbij PostNL rekening houdt met beperkingen vanwege arbo-technische redenen in het maximale aantal uren per week (25) waarmee het werk kan worden uitgevoerd

dienst al tientallen jaren. Zij is bekend met de inhoud van de werkzaamheden, met de beperkingen die de UPD-verplichting meebrengt, en met de kenmerken van de arbeidsmarkt en de medewerkers. Zij krijgt daarvoor een gegarandeerde vergoeding via de postzegelprijs.

82. Ten vierde heeft PostNL volgens de jaaropgave 2023 PostNL de uitvoering van de UPD [VERTROUWELIJK].¹¹⁹
83. PostNL is er – ten vijfde – mee bekend dat de kwaliteit van haar dienstverlening sinds 2014 is afgenomen en dus toenemende inspanning vraagt.¹²⁰ Zij is daarop ook herhaaldelijk door de ACM gewezen.

7.3.5. Conclusie: krappe arbeidsmarkt behoort tot het ondernemingsrisico van PostNL

84. PostNL is er met de door haar gemaakte commerciële afwegingen niet in geslaagd om in haar personeelsbehoefte te voorzien. Dit rechtvaardigt echter geen beroep op overmacht vanwege arbeidsmarktkrapte. De omstandigheden waarop PostNL zich beroept vallen binnen het ondernemingsrisico van PostNL (zie ook paragraaf 5.5). De arbeidsmarktkrapte was voorzienbaar, er was personeel beschikbaar en PostNL beschikte over de gebruikelijke instrumenten om personeel te bewegen om voor haar te komen en te blijven werken. Dat het duur of bedrijfseconomisch nadelig is om aan de wet te voldoen doet hieraan niet af. Het financieel-economische belang van PostNL weegt minder zwaar dan de plicht om de wettelijke norm na te leven. Daarmee is niet voldaan aan het eerste vereiste voor toepassing van artikel 5:5 Awb, te weten het vereiste van proportionaliteit.
85. De ACM komt daardoor niet meer toe aan de tweede vraag onder artikel 5:5 Awb, welke maatregelen PostNL redelijkerwijs had kunnen treffen om toch aan de geschonden norm te voldoen (subsidiariteit).¹²¹

7.4. ‘Financieel knellend wettelijk UPD-kader’ vormt geen rechtvaardigingsgrond

86. In de voorgaande paragrafen 7.2 en 7.3 heeft de ACM het beroep beoordeeld van PostNL op artikel 5:5 Awb wegens arbeidsmarktkrapte in combinatie met de stringente wettelijke voorschriften voor de UPD. PostNL doet in haar zienswijze daarnaast ook een beroep op artikel 5:5 Awb vanwege het volgens haar knellende wettelijke kader, omdat het niet zou lukken om aan alle UPD-verplichtingen tegelijk te voldoen.¹²² Volgens PostNL sluit de overkomstduurverplichting niet meer aan bij de gebruikersbehoeften. Gebruikers wensen volgens PostNL goedkopere post met een langere overkomstduur. Dit leidt volgens PostNL tot een financieel onhoudbaar model. Er is sprake van een krimpende markt. PostNL zegt niet te kunnen voldoen aan zowel de vijfdaagse bezorgplicht met de norm voor de overkomstduur, de verplichting diverse categorieën post aan te bieden en de spreidingseis voor brievenbussen.
87. De ACM wijst dit beroep af. De consument en de zakelijke gebruiker mogen er op vertrouwen dat de dienst waarvoor zij betalen ook wordt geleverd. De UPD betreft een dienst van algemeen economisch belang.
88. Een schending van een wettelijke verplichting kan niet worden gerechtvaardigd door te wijzen op de inhoud van die verplichting. Dat PostNL verschillende UPD-taken moet uitvoeren kan aan die verplichting evenmin afdoen. Van met elkaar strijdige wettelijke normen is niet gebleken. PostNL heeft immers het wettelijk kader (inclusief de spreidingseis voor brievenbussen, de verschillende aan te bieden categorieën poststukken en de kwaliteitsnorm bij vijfdaagse bezorging) jarenlang met succes tegelijkertijd uitgevoerd. De ACM ziet niet in dat het aan dit wettelijk kader zou liggen dat het

¹¹⁹ PostNL 31 mei 2024, Aanbiedingsbrief UPD rapportage 2023, p. 2 (ACM/IN/876308). Voor de gehele UPD is een [VERTROUWELIJK] Euro.

¹²⁰ Zie onderzoeksrapport overkomstduur UPD 2023, par. 2.3.

¹²¹ Zienswijze PostNL, par. 5.3.

¹²² Zienswijze PostNL, hoofd. 6.

PostNL niet lukt om aan de verplichtingen te voldoen. Dit betekent dat de verschillende wettelijke normen die gelden voor de UPD-uitvoerder, het probleem niet veroorzaken.

89. Uit de toelichting van PostNL leidt de ACM af dat het door PostNL voldoen aan de wettelijke verplichtingen, afhankelijk is van een beslissing van PostNL om daarvoor voldoende financiële middelen vrij te maken (onder meer via een aantrekkelijk pakket arbeidsvoorwaarden). PostNL stelt dat zij daar niet over beschikt. Zoals vastgesteld in randnummer 75 van dit besluit staat het PostNL vrij om de hoogte van de postzegelprijs binnen de tariefruimte te bepalen. De ACM wijst er verder nogmaals op dat PostNL volgens de jaaropgave 2023 de uitvoering van de UPD [VERTROUWELIJK].¹²³
90. De claim van PostNL dat de gebruikersbehoeften zouden zijn veranderd naar een langere en goedkopere dienstverlening kan PostNL niet helpen. Uit gebruikersonderzoek blijkt ten eerste dat betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en snelheid van de bezorging van belang zijn.¹²⁴ Met name voor de kleinzakelijke gebruiker van de UPD is bezorging binnen 24 uur van belang. Het is ten tweede de wetgever die bepaalt of aanpassing van de overkomstduur aan de orde is. In 2023 gold voor de standaard *overnight service* de in paragraaf 5 van dit besluit genoemde verplichting (D+1). Consumenten en kleinzakelijke gebruikers moeten kunnen vertrouwen op levering van de aan hen verkochte dienst volgens de dan geldende kwaliteitsnormen.
91. Het feit dat PostNL een financieel-economische afweging maakt betekent dat een beroep op artikel 5:5 Awb niet kan slagen. Een dergelijke financieel-economische afweging weegt niet op tegen het belang van het nakomen van de wettelijke verplichting. Aan het vereiste van proportionaliteit is daarmee niet voldaan en het beroep op artikel 5:5 Awb slaagt daardoor niet.

7.5. Conclusie rechtvaardigingsgronden en overtreding

92. Voor de overschrijding van de kwaliteitsnorm bestaat geen rechtvaardigingsgrond in de zin van artikel 5:5 Awb. De belangen die PostNL heeft laten voorgaan op de wettelijke kwaliteitsnorm zijn financieel-economisch van aard. Van een zwaarwegend maatschappelijk of wettelijk belang dat moet voorgaan op de plicht tot wetsnaleving, is niet gebleken. Het beroep op de rechtvaardigingsgronden slaagt niet.
93. De ACM concludeert dat PostNL tijdens het kalenderjaar 2023 artikel 16, lid 6 Postwet 2009 in samenhang met artikel 4a Postbesluit 2009 heeft overtreden. PostNL heeft in 2023 10,52% van de post (standaard *overnight service*) te laat bezorgd, terwijl de wet daaraan een maximum stelt van 5%.

8. Overtreder

94. Het rapport rekent de overtreding toe aan Koninklijke PostNL B.V. en PostNL N.V. De wet bepaalt dat de verlener van de UPD een postdienst van goede kwaliteit biedt en dat de verlener van de UPD ervoor zorgt dat brieven overeenkomstig de wettelijk eisen worden bezorgd.¹²⁵ De Minister van Economische Zaken heeft met het besluit Aanwijzing verlener universele postdienst 2009 Koninklijke PostNL B.V. (destijds handelend onder naam Koninklijke TNT Post BV) aangewezen als verlener van de UPD.¹²⁶ Op grond van het bovenstaande wordt daarom alleen Koninklijke PostNL B.V. aangemerkt als overtreder.

¹²³ Zie randnr. 82 van dit besluit.

¹²⁴ Onderzoeksrapport, randnr. 290. Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid zijn daarbij een reactie op achterblijvende kwaliteit.

¹²⁵ Artikel 16, zesde lid, van de Postwet jo. Artikel 4a van het Postbesluit 2009.

¹²⁶ In overeenstemming met artikel 2, eerste lid, sub g jo. artikel 15, eerste lid, van de Postwet.

9. Boete

9.1. Juridisch kader

95. Op grond van artikel 49, lid 1 Postwet 2009 kan de ACM voor een overtreding van artikel 16, lid 6 Postwet 2009 een boete opleggen van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de onderneming.
96. Artikel 5:46 Awb bepaalt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij wordt zo nodig rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
97. Uit artikel 2.3, lid 1 Boetebeleidsregel ACM 2014 (hierna: Boetebeleidsregel¹²⁷), volgt dat de basisboete wordt vastgesteld op basis van de betrokken omzet. Artikel 2.2 Boetebeleidsregel bepaalt dat de basisboete in ieder geval wordt afgestemd op de ernst van de overtreding, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en de duur van de overtreding.

9.2. Verwijtbaarheid

98. Volgens vaste rechtspraak mag de ACM verwijtbaarheid veronderstellen wanneer daderschap van een overtreding is vastgesteld, zie hierover tevens paragraaf 5.3 van dit besluit. PostNL betoogt in haar zienswijze dat haar geen verwijt kan worden gemaakt in de zin van artikel 5:41 Awb.¹²⁸ Om dit betoog te laten slagen moet PostNL aannemelijk maken dat haar geen enkel verwijt kan worden gemaakt, zodat sprake is van afwezigheid van alle schuld. De ACM oordeelt dat PostNL daar niet in slaagt en dat de vastgestelde overtreding PostNL kan worden verweten.
99. PostNL stelt dat, voor zover de arbeidsmarktkrapte en het knellende wettelijke kader niet als rechtvaardigingsgronden kwalificeren, deze omstandigheden tot de conclusie moeten leiden dat PostNL niet verwijtbaar heeft gehandeld. PostNL stelt dat zij alles heeft gedaan wat in haar vermogen lag om, gegeven de marktomstandigheden, de kwaliteit van de overkomstduur op peil te houden.¹²⁹
100. Naar het oordeel van de ACM heeft PostNL niet aannemelijk gemaakt dat haar geen enkel verwijt kan worden gemaakt van de overtreding.¹³⁰ In algemene zin geldt dat een onderneming haar eigen beleid bepaalt. Keuzes die zij daarbij maakt, komen voor haar rekening. Onderdeel daarvan is de zorg voor de benodigde middelen (arbeid, kapitaal, et cetera) om de diensten te leveren. Dat dergelijke middelen mogelijk niet altijd tegen gunstige voorwaarden beschikbaar zijn, is een bekend risico dat inherent is aan het ondernemerschap. Een onderneming dient op een dergelijke situatie te anticiperen en staat daartoe zelf aan het roer.
101. PostNL is als professionele partij goed bekend met het samenstel aan verplichtingen dat rust op de UPD-verlener. PostNL heeft in de gegeven omstandigheden haar financieel-economische belangen zwaarder laten wegen dat het belang van naleving van de wettelijke kwaliteitsverplichting (zie ook paragraaf 7.3.3 van dit besluit). PostNL heeft maatregelen genomen om de arbeidsmarktkrapte het hoofd te bieden. Dat die maatregelen, waarmee PostNL nieuw personeel wilde werven, onvoldoende effect hadden, valt binnen de verantwoordelijkheid van PostNL. Daarmee staat vast dat PostNL niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van afwezigheid van alle schuld in de zin van art. 5:41 Awb. De ACM hoeft op grond van art. 5:41 Awb dus niet van beboeting af te zien.

¹²⁷ Ten tijde van het Boeterapport golden de Boetebeleidsregels ACM 2014 zoals in werking getreden op 9 november 2023 (BWB0035322).

¹²⁸ Zienswijze PostNL, p. 24 en 25.

¹²⁹ Zienswijze PostNL, p. 25.

¹³⁰ Zoals vereist voor een geslaagd beroep op afwezigheid van alle schuld.

102. Subsidiair betoogt PostNL dat de externe omstandigheden maken dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid in de zin van artikel 5:46, lid 2 Awb.¹³¹ In het verlengde van de motivering hierboven oordeelt de ACM dat evenmin sprake is van verminderde verwijtbaarheid. PostNL is welbekend met de kwaliteitsnorm waar zij aan dient te voldoen en kon zelf maatregelen nemen tegen de arbeidsmarktkrapte. Dat PostNL zelf aan het stuur stond voor wat betreft de tegen de arbeidsmarktkrapte te nemen maatregelen, betekent dat zij ervoor verantwoordelijk kan worden gehouden als die maatregelen onvoldoende effect sorteren. PostNL maakte financieel-economische afwegingen waarin zij haar eigen financiële belangen liet voorgaan op de naleving van haar wettelijke plicht om aan de kwaliteitsnorm te voldoen.
103. Concluderend kan de overtreding zoals in hoofdstuk 7 van dit besluit is vastgesteld, aan PostNL worden verweten.

9.3. Evenredigheid boete-instrument

104. De ACM acht het opleggen van een bestuurlijke boete geschikt en evenredig.
105. In het bestuursrecht is het uitgangspunt dat bij een situatie waarin sprake is van een overtreding, handhavend wordt opgetreden. Van dit uitgangspunt moet alleen worden afgeweken wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken.¹³² De omstandigheden in de onderhavige zaak zijn niet van dusdanige aard dat daaraan een zwaarder gewicht toekomt dan het algemeen belang dat gediend is met handhaving.
106. Anders dan PostNL in haar zienswijze betoogt, maakt het lopende proces om de geldende kwaliteitseis aan te passen, niet dat het opleggen van een boete onevenredig is.¹³³ De minister van Economische zaken heeft op 19 december 2025 een voorgenomen besluit tot wijziging van het Postbesluit 2009 ter voorhang ingediend bij de Tweede Kamer.¹³⁴ Met die wijziging wordt beoogd de kwaliteitsnorm voor de UPD per 1 juli 2026 te versoepelen. Deze voorgenomen wijziging neemt niet weg dat PostNL zich in 2023 moest houden aan de geldende kwaliteitsnorm. Consumenten en zakelijke gebruikers mochten er ook op vertrouwen dat, zolang de norm nog niet daadwerkelijk is gewijzigd, zij bij PostNL de dienst ontvangen waarvoor zij hebben betaald. Met het feit dat de wetgever de kwaliteitseisen voor de toekomst wil versoepelen ten behoeve van de continuïteit van de UPD is geen sprake van legalisatie van de overtreding van PostNL in 2023. De voorgenomen wijziging van het Postbesluit 2009 staat dan ook niet in de weg aan het vaststellen en bestraffen van die overtreding.
107. De ACM is door de wetgever aangewezen om toezicht te houden op de naleving door PostNL van de kwaliteitseis voor de overkomstduur van de UPD. Voor handhaving bij overtreding van de norm is het boete-instrument van toepassing. Sinds 2014 is sprake van een jaarlijks afnemende kwaliteitstrend. De ACM heeft PostNL hier meermaals op gewezen en heeft aangegeven dat PostNL de kwaliteit moet verbeteren. Het standpunt van PostNL dat zij zich zeer bewust is van de noodzaak om de kwaliteit te bewaken verhoudt zich slecht met deze trend. Het is daarom noodzakelijk dat PostNL een aanvullende prikkel heeft om voldoende te investeren in de postbezorging en daarmee in de kwaliteit van de overkomstduur. Door handhavend optreden van de ACM bij overtreding van de kwaliteitsnorm ontstaat voor PostNL een prikkel om de wet na te leven. Dit maakt beboeting een geschikt instrument om de dienstverlening van PostNL te brengen naar ten minste het wettelijk bepaalde niveau. Hierbij weegt ook mee dat de ACM de enige partij is die PostNL een dergelijke prikkel kan geven, aangezien concurrentie ontbreekt. De gebruiker van de UPD heeft hiertegen onvoldoende disciplinerende kracht. Het opleggen van de boete is daarmee zowel geschikt als noodzakelijk.

¹³¹ Zienswijze PostNL, p. 25.

¹³² Zie bijvoorbeeld CBb 20 augustus 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN4700, r.o. 7.2.1.

¹³³ Zienswijze PostNL, p. 25-26.

¹³⁴ Kamerstukken II 2025/26, 35 423, nr. 15.

108. De ACM acht het opleggen van een boete noodzakelijk, geschikt en evenredig om handhavend op te treden tegen de overtreding van PostNL. PostNL stelt dat zij alles op alles heeft gezet om aan de UPD-verplichtingen te voldoen.¹³⁵ PostNL had echter haar keuzes anders kunnen en moeten maken, maar liet dit na op grond van financieel-economische afwegingen. In dat licht acht de ACM oplegging van een boete passend en evenredig.

9.4. Ernst en duur van de overtreding

109. Ten aanzien van de ernst van de overtreding acht de ACM de aard en achtergrond van de overtreden voorschriften van belang. De UPD betreft een wettelijke taak waarvoor een heldere kwaliteitseis geldt. Artikel 3 van de Richtlijn 97/67/EG bepaalt dat lidstaten erop toezien dat de leveranciers van de UPD, behoudens door de nationale regelgevende instanties te beoordelen uitzonderlijke omstandigheden of geografische situaties, alle werkdagen (minimaal vijf dagen per week) ten minste waarborgen dat één ophaling plaatsvindt en een bestelling aan huis bij elke natuurlijke of rechtspersoon, of, bij wijze van afwijking, onder door de nationale regelgevende instantie te beoordelen voorwaarden in passende installaties. Daarmee is in Europees verband bepaald dat de vijfdaagse overkomstduur als een fundamentele kwaliteitseis voor alle gebruikers beschikbaar moet zijn. Deze norm is opgenomen in artikel 4a van het Postbesluit.
110. Een betrouwbare en tijdige bezorging van de UPD-post is van groot belang voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers,¹³⁶ vooral omdat PostNL als enige partij is aangewezen om de UPD uit te voeren. Dat is extra belangrijk voor die huishoudens die minder digitaal vaardig zijn. Daarmee rust er een grote verantwoordelijkheid op PostNL om te voldoen aan de kwaliteitseis van de overkomstduur. Deze kwaliteitsscore is binnen de huidige wet de belangrijkste norm waarmee een goede postdienstverlening door PostNL wordt gewaarborgd. Het belang wordt onderstreept door de verruiming van de handhavingsmogelijkheden met de boetemogelijkheid in het jaar 2014.¹³⁷ Tevens acht de ACM het relevant dat het kabinet in zijn regeerakkoord van 2017 het belang van een kwalitatief hoogwaardige UPD heeft onderstreept.¹³⁸ In 2018 is nogmaals het belang van een correcte uitvoering van de UPD benadrukt.¹³⁹ Een van de belangrijkste conclusies van de evaluatie van de uitvoering van de UPD in 2021 is het belang dat afnemers – en PostNL – hechten aan de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de uitvoering. In het huidige kader heeft de wetgever dat vertaald in duidelijke en concrete minimeisen voor de overkomstduur.
111. De duur van de overtreding bestrijkt het volledige kalenderjaar 2023.

9.5. Betrokken omzet

112. De betrokken omzet is de opbrengst die PostNL heeft behaald met de activiteiten betrokken bij de overtreding. De ACM stelt die gelijk aan de omzet uit binnenlandse brieven binnen de UPD met een servicekader van vijf bezorgdagen per week over het kalenderjaar 2023. De omzet op dit hele segment houdt ten minste indirect verband met de overtreding en de duur daarvan. Deze omzet bedraagt voor het jaar 2023 EUR [VERTROUWELIJK].¹⁴⁰
113. Het nadeel voor gebruikers van de UPD is dat zij in 2023 niet konden rekenen op de wettelijk vastgelegde minimale kwaliteit van de UPD met betrekking tot de overkomstduur. Bij een postzegelprijs van €1,01 in 2023, gaat het om [VERTROUWELIJK] miljoen postzegels. Hiervan was 5,52% te veel te laat bezorgd. Dit komt overeen met circa [VERTROUWELIJK] miljoen postzegels.

¹³⁵ Zienswijze PostNL, p. 26.

¹³⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33501, nr. 7 (nota van wijziging); Kamerstukken II 2016-2017, 29502, nr. 140, bijlage 4 "GfK November 2016 | Behoeften Postmarkt", p. 8 en 26.

¹³⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 32722, nr. 8 (Tweede nota van wijziging).

¹³⁸ "Vertrouwen in de toekomst", regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 35.

¹³⁹ Verslag Kamerdebat Tweede Kamer, "Toekomst postbezorging in Nederland", 12 september 2018, TK 108.

¹⁴⁰ E-mail van PostNL, ACM/IN/1104656.

9.6. Vaststelling van de boetehoogte

114. De ACM stelt voorop dat zij bij beboeting beschikt over beoordelingsruimte.¹⁴¹ De vaststelling van een evenredige boete is bovendien geen wiskundige exercitie. Om tot een passende boete te komen, hanteert de ACM een methode waarmee een benadering wordt gemaakt van het nadeel dat gebruikers van de UPD hebben ondervonden.
115. Voor de boeteberekening hanteert de ACM dezelfde uitgangspunten als in de beslissing op bezwaar over de overkomstduur voor het kalenderjaar 2022.¹⁴² Dit houdt in dat de ACM de boete vaststelt aan de hand van de waardevermindering van de geleverde UPD-dienst bij vertraagde bezorging. Voor de UPD ontbreekt een tarief voor bezorging na 48 uur. Daarom sluit de ACM voor de benadering van de waardevermindering van de postzegel aan bij het verschil tussen de gemiddelde opbrengst (hierna: g.o.) voor zakelijke partijenpost voor tijdkritische post (EUR [VERTROUWELIJK]) en de g.o. voor bezorging na 48 uur ([VERTROUWELIJK] eurocent).¹⁴³ Dit waardeverlies bedraagt [VERTROUWELIJK] eurocent. De ACM oordeelt dat zij in het kader van de boetetoemeting het postzegeltarief in redelijkheid kan vergelijken met de g.o. voor tijdkritische zakelijke post (na 24 uur). Het postzegeltarief was EUR 1,01. De g.o. voor zakelijke partijenpost (24-uur) was EUR [VERTROUWELIJK]. Het waardeverlies van de g.o. voor zakelijke partijenpost (24-uur) ten opzichte van de g.o. voor zakelijke partijenpost (48-uur) levert dan ook een goede vergelijkingsmaatstaf op voor een benadering van het waardeverlies van de postzegel die in 2023 met één dag vertraging werd bezorgd.
116. De UPD-omzet vertegenwoordigde in 2023 een waarde van EUR [VERTROUWELIJK]. Bij een postzegelprijs van 1,01 euro, betekent dit dat er over 2023 [VERTROUWELIJK] miljoen postzegels zijn verstuurd. Aangezien 5.52% van de brieven te veel te laat zijn bezorgd, gaat het om circa [VERTROUWELIJK] miljoen te veel te laat bezorgde postzegels ([VERTROUWELIJK] miljoen x 5,52%). Vermenigvuldiging van het aantal te veel te laat bezorgde postzegels met het waardeverlies per postzegel leidt tot een bedrag van EUR 6.923.000 ([VERTROUWELIJK] miljoen postzegels x [VERTROUWELIJK] eurocent).
117. De ACM ziet de door PostNL begane overtreding als ernstig. De ACM stelt de basisboete vast op het aldus berekende bedrag.¹⁴⁴

9.7. Boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden

118. De ACM ziet geen boeteverhogende -of boeteverlagende omstandigheden. De volumekrimp en omstandigheden op de arbeidsmarkt waar PostNL zich op beroept, vallen onder het ondernemingsrisico van PostNL. Om die reden is boeteverlaging niet aan de orde. Anders dan het Onderzoeksrapport¹⁴⁵ stelt is geen sprake van herhaalde overtreding in de zin van recidive.
119. Op grond van voorgaande komt de ACM tot een evenredig en passend boetetotaal van EUR 6.923.000.¹⁴⁶

¹⁴¹ MvT bij de vierde tranche van de Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 141. Zie ook: Rechtbank Rotterdam, 28 december 2022, r.o. 13.1, ECLI:NL:RBROT:2022:11312.

¹⁴² [VERTROUWELIJK]

¹⁴³ Deze cijfers zijn afkomstig uit de jaarlijkse postmonitor van de ACM. Daarin houdt de ACM de gemiddelde opbrengst (gemiddelde prijs) van partijenpost bij voor alle marktpartijen samen. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-post-en-pakketmonitor-2023-omzet-brede-post-en-pakketmarkt-stijgt-consumenten-zijn-meer-gaan-betalen-maar-ervaren-minder-kwaliteit>.

¹⁴⁴ Er was geen sprake van extra verwijtbaarheid voor PostNL zoals aan de orde in het boetebesluit overkomstduur UPD 2019. De ACM past daarom geen verdubbeling van het boetebedrag toe.

¹⁴⁵ Onderzoeksrapport, randnr. 307 e.v.

¹⁴⁶ Deze boete is niet hoger dan het wettelijke boetemaximum.

10. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- Legt Koninklijk PostNL B.V., statutair gevestigd te Den Haag, een boete op van EUR 6.923.000 wegens overtreding van artikel 16, lid 6 Postwet 2009 in samenhang met artikel 4a Postbesluit 2009.

Den Haag, **10 april 2026**

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag of naar acm-post@acm.nl. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Bijlage 1: Procedureverloop

120. Op 16 februari 2024 heeft de ACM PostNL bericht dat zij een onderzoek start of PostNL voor het kalenderjaar 2023 aan de kwaliteitsnorm voor vijfdaagse bezorging heeft voldaan (hierna: het Onderzoek).¹⁴⁷ De verwachte onderschrijding was dusdanig groot, dat reeds op dat moment een vermoeden van een overtreding bestond. Deze brief bevatte ook een bijlage met vragen over eventuele overmachtsclaims. Deze vragen heeft PostNL op 8 maart 2024 beantwoord.¹⁴⁸ Op 11 april 2024 informeerde PostNL de ACM dat zij voor storm Poly een beroep zal doen op *force majeure*.¹⁴⁹
121. Op 31 mei 2024 heeft de ACM de rapportage van PostNL over het kalenderjaar 2023 ontvangen (hierna: de kwaliteitsrapportage 2023).¹⁵⁰ Op 17 juli 2024 heeft PostNL een aanvullende analyse toegestuurd over het effect van arbeidsmarktkrapte op de kwaliteit in 2023.¹⁵¹ Op 23 juli 2024 heeft PostNL een aangepaste versie van de financiële verantwoording 2023 toegestuurd.¹⁵²
122. Op 26 juli 2024 heeft de ACM vragen gesteld aan PostNL naar aanleiding van de kwaliteitsrapportage 2023.¹⁵³ Dit informatieverzoek heeft PostNL op 6 september 2024 gedeeltelijk beantwoord.¹⁵⁴ Tussen 17 en 25 september 2024 beantwoordde PostNL de rest van het informatieverzoek.¹⁵⁵ Op 8 november 2024 stelde de ACM nogmaals enkele vragen.¹⁵⁶ PostNL heeft deze vragen beantwoord bij brieven van 22 november, 26 november, 2 december en 6 december 2024.¹⁵⁷
123. PostNL heeft voor verschillende documenten die de ACM had opgevraagd zogenaamde 'out of scope' claims ingediend. Op 11 december 2024 heeft de ACM op uitnodiging van PostNL een bedrijfsbezoek afgelegd waarbij de ACM de 'out of scope' claims van PostNL heeft beoordeeld.¹⁵⁸ Per brief van 11 december 2024 heeft de ACM PostNL bericht over haar beoordeling van de 'out of scope'-claims.¹⁵⁹ Op 12 december 2024 zijn enkele documenten ten kantore van de ACM beoordeeld.¹⁶⁰ Op 12 december 2024 heeft PostNL de ACM een aantal zorgpunten en bezwaren toegestuurd over de beoordeling van de 'out of scope'-claims door de ACM.¹⁶¹ Op 16 december 2024 heeft de ACM haar beoordeling gemotiveerd.¹⁶² De ACM heeft daarop alle documenten toegevoegd aan de onderzoeksdataset. Op 20 december 2024 geeft PostNL aan dat informatie ten aanzien waarvan de ACM de 'out of scope' claims afwees onder protest is verstrekt.¹⁶³
124. Op 26 maart 2025 heeft de ACM aan PostNL aanvullende vragen gesteld.¹⁶⁴ Deze vragen heeft PostNL op 11 april 2025 en 17 april 2025 beantwoord.¹⁶⁵
125. Op 2 april 2025 heeft de ACM overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Bond van Postpersoneel (BVPP). Hiervan is een verslag opgemaakt, dat met enkele aanvullende vragen aan

¹⁴⁷ Dossierstuk 24, ACM/UIT/614565.

¹⁴⁸ Dossierstuk 25, ACM/IN/852812.

¹⁴⁹ Dossierstuk 26, ACM/IN/862711.

¹⁵⁰ Dossierstuk 27, ACM/IN/876308.

¹⁵¹ Dossierstuk 28, ACM/IN/901787.

¹⁵² Dossierstuk 29, ACM/IN/891756.

¹⁵³ Dossierstuk 30, ACM/UIT/626016.

¹⁵⁴ Dossierstuk 33, ACM/IN/908257.

¹⁵⁵ Dossierstuk 34, ACM/IN/911983; dossierstuk 35, ACM/IN/911960; dossierstuk 36 ACM/IN/911990; dossierstuk 37, ACM/IN/911971, dossierstuk 38, ACM/IN/912066; dossierstuk 39, ACM/IN/913245.

¹⁵⁶ Dossierstuk 40, ACM/UIT/633680.

¹⁵⁷ Dossierstuk 41, ACM/IN/932308; dossierstuk 42, ACM/IN/933922; dossierstuk 46, ACM/IN/937422; dossierstuk 44, ACM/IN/935304.

¹⁵⁸ Het verslag van het bedrijfsbezoek is te vinden in dossierstuk 56, ACM/INT/522685. Aan het bedrijfsbezoek voorafgaande communicatie tussen PostNL en de ACM is te vinden in dossierstuk 45, ACM/INT/518048; dossierstuk 47, ACM/IN/937308; dossierstuk 48, ACM/IN/937618; dossierstuk 49, ACM/IN/937925.

¹⁵⁹ Dossierstuk 57, ACM/UIT/641661 (en bijbehorende Excel bijlage).

¹⁶⁰ Dossierstuk 57, ACM/UIT/641661, p. 1.

¹⁶¹ Dossierstuk 58, ACM/IN/939129.

¹⁶² Dossierstuk 63, ACM/UIT/637074 (en bijbehorende Excel bijlage).

¹⁶³ Dossierstuk 64, ACM/IN/945617.

¹⁶⁴ Dossierstuk 65, ACM/UIT/643896.

¹⁶⁵ Dossierstuk 68, ACM/IN/979144; dossierstuk 69, ACM/IN/983332.

de vertegenwoordigers is toegestuurd.¹⁶⁶ De BVPP heeft op 28 april 2025 op dit verslag gereageerd en de aanvullende vragen beantwoord.¹⁶⁷

126. Op 6 mei 2025 heeft de ACM aan PostNL een weergave van het feitencomplex toegestuurd.¹⁶⁸ Hierop heeft PostNL op 16 mei 2025 gereageerd¹⁶⁹ en na een aanvullende vraag van de ACM¹⁷⁰ nogmaals op 6 juni 2025.¹⁷¹
127. Op 11 juli 2025 heeft de ACM aan PostNL een vraag gesteld inzake niet-teruggemelde proefbrieven.¹⁷² Op 15 juli 2025 heeft PostNL deze vraag beantwoord.¹⁷³
128. Het Onderzoek heeft op 5 augustus 2025 geresulteerd in een rapport als bedoeld in art. 5:48 Awb jo. 5:53 Awb (hierna: het Onderzoeksrapport).¹⁷⁴ Het Onderzoeksrapport is door de directie TVP aan PostNL toegestuurd, en overgedragen aan de directie Juridische Zaken van de ACM.
129. Op 14 augustus 2025 zijn de op de zaak betrekking hebbende stukken aan PostNL toegestuurd.¹⁷⁵
130. Op 9 oktober 2025 heeft PostNL een schriftelijke zienswijze ingediend (hierna: de Zienswijze).¹⁷⁶
131. Op 27 oktober 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden op het kantoor van de ACM.¹⁷⁷ Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt dat op 12 december 2025 aan PostNL is toegestuurd.¹⁷⁸ PostNL heeft niet op het hoorzittingsverslag gereageerd.

¹⁶⁶ Dossierstuk 67, ACM/UIT/645617.

¹⁶⁷ Dossierstuk 70, ACM/IN/983313; dossierstuk 71, ACM/IN/983316.

¹⁶⁸ Dossierstuk 72, ACM/UIT/647782 en ACM/UIT/647776.

¹⁶⁹ Dossierstuk 73, ACM/IN/997495.

¹⁷⁰ Dossierstuk 74 ACM/UIT/649363.

¹⁷¹ Dossierstuk 75, ACM/IN/996560.

¹⁷² Dossierstuk 78, ACM/UIT/652713.

¹⁷³ Dossierstuk 79, ACM/IN/1008989.

¹⁷⁴ Dossierstuk 80, ACM/UIT/654131 en ACM/UIT/653343.

¹⁷⁵ Brief PostNL dossier en zienswijze, 14 augustus 2025, ACM/UIT/655480.

¹⁷⁶ Zienswijze PostNL, 9 oktober 2025, ACM/IN/1039390.

¹⁷⁷ Hoorzittingsverslag, 27 oktober 2025, ACM/UIT/662005.

¹⁷⁸ Toezending verslag van hoorzitting, ACM/UIT/664785.

Bijlage 2: Wettelijk Kader

Postwet 2009

132. Artikel 16, lid 6 Postwet 2009 bepaalt:

“Een verlener van de universele postdienst biedt een postdienst van goede kwaliteit. Daartoe voldoet hij in het kader van het postvervoer ten aanzien van brieven en andere poststukken aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen aan de overkomstduur, de regelmaat en de betrouwbaarheid van de universele postdienst.”

133. Artikel 16, lid 1, onder a en lid 2, onder a Postwet 2009 beschrijven de universele postdienst als volgt:

“1 De universele postdienst betreft het postvervoer binnen Nederland van ten minste de volgende poststukken:

- a. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;*
- b. pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen;*
- c. poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.*

2 De universele postdienst betreft het postvervoer van of naar gebieden buiten Nederland van ten minste de volgende poststukken:

- a. brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;*

[...].”

134. Artikel 23, lid 1 Postwet 2009 bepaalt dat:

“Een verlener van de universele postdienst verstrekt jaarlijks aan de Autoriteit Consument en Markt een rapportage over de uitvoering van de universele postdienst. Deze rapportage bevat de resultaten van regelmatige metingen van de kwaliteit van de universele postdienstverlening en de hierbij behorende kwaliteitsnormen, alsmede een overzicht van de kosten en opbrengsten van de universele postdienstverlening, bedoeld in artikel 22, eerste lid.”

Postbesluit 2009

135. Artikel 4a Postbesluit 2009 stelt de volgende kwaliteitsnorm voor de vijfdaagse overkomstduur:

“Een verlener van de universele postdienst zorgt ervoor dat de brieven, die overeenkomstig de daartoe gestelde voorwaarden aan hem worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland met de standaard overnight service, per kalenderjaar in ten minste gemiddeld 95% van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een zon- of maandag of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbidding [...].”¹⁷⁹

136. Artikel 9, lid 1 Postbesluit 2009 bepaalt aanvullend het volgende over de te hanteren kwaliteitsnormen:

“Een verlener van de universele postdienst voldoet in het kader van het postvervoer ten aanzien van brieven en andere poststukken van en naar een andere lidstaat van de Europese Unie of van en naar andere staten die partij zijn bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte aan de kwaliteitsnormen die in de bijlage bij de richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (PbEG 1998 L 15).”

¹⁷⁹ Voor rouw- en medische post geldt een zesdaagse overkomstduur. Artikel 4a van het Postbesluit: “met dien verstande dat rouwbrieven en medische brieven per kalenderjaar in ten minste gemiddeld 95% van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een zondag of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbidding”.

Postregeling 2009

137. Artikel 10 Postregeling 2009 bepaalt het volgende over de jaarlijkse rapportage:

“1 De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van het resultaat van een meting van de verlener van de universele postdienst over het voorafgaande kalenderjaar van de kwaliteit van het postvervoer binnen Nederland van brieven met de standard overnight service, bedoeld in artikel 4a van het besluit.

2 De verlener van de universele postdienst laat de meting, bedoeld in het eerste lid, maandelijks uitvoeren door een onafhankelijke en deskundige instelling.

3 De verlener van de universele postdienst legt aan de Autoriteit Consument en Markt voor 1 juni van het kalenderjaar na de meting over:

- a. de algehele uitkomsten van de meting;*
- b. een toelichting bij de uitkomsten;*
- c. een nauwkeurige omschrijving van de door de instelling toegepaste meetsystematiek.”*

138. Artikel 12 Postregeling 2009 luidt voor zover van belang:

“1 De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst.

2 De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant op:

[...]

- e. de kwaliteit van de overnight service, bedoeld in artikel 10;*

[...]”

Aanwijzing verlener van universele postdienst

139. De rechtsvoorganger van Koninklijke PostNL B.V. (Koninklijke TNT Post B.V.) is door de Minister van Economische Zaken aangewezen als verlener van de universele postdienst in Nederland.¹⁸⁰

Awb Overmacht

140. Artikel 5:5 Awb:

“Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.”

141. Artikel 5:41 Awb:

“Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.”

¹⁸⁰ Aanwijzing verlener universele postdienst 2009, Stcrt. 2009, 82.