

ECLI:NL:CBB:2024:916

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-12-2024
Datum publicatie	17-12-2024
Zaaknummer	23/1779 en 23/1780
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2023:7257, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Postwet 2009. Universele Postdienst (UPD). Kwaliteit aangetekende UPD-post. Verzoek om handhaving tegen PostNL. Last onder dwangsom. Verzoeker om handhaving is geen belanghebbende. Artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 biedt geen grondslag voor het handhaven van de kwaliteit van de aangetekende UPD-post met een zelfstandige normstelling door de ACM.
Wetsverwijzingen	Postwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl V-N Vandaag 2024/2603 V-N 2025/2.20 met annotatie van Redactie NJB 2025/29 JB 2025/37 AB 2025/95 met annotatie van A. Danopoulos, T. Vlug

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummers: 23/1779 en 23/1780

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 december 2024 op de hoger beroepen van:

- Koninklijke PostNL B.V.** te Den Haag (PostNL)
(gemachtigden: mr. drs. D.P. Kuipers en mr. J. Van Roosmalen)
- [naam]** te [plaats]

tegen de uitspraak van 17 augustus 2023, kenmerk ROT 21/5350 en ROT 23/5380, in de gedingen tussen

appellanten
en

de Autoriteit Consument en Markt (ACM)
(gemachtigden: mr. T. Sahabi en mr. S.A. van der Does).

Procesverloop in hoger beroep

PostNL en [naam] hebben hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 augustus 2023 (ECLI:NL: RBROT:2023:7257, de einduitspraak).

Ter uitvoering van de einduitspraak heeft de ACM op 28 september 2023 een nieuwe beslissing op bezwaar (nadere besluit) genomen. De ACM heeft het bezwaar van [naam] gegrond verklaard en PostNL een last onder dwangsom opgelegd.

Op 18 april 2024 heeft een regiezitting plaatsgevonden.

Partijen hebben uiteenzettingen gegeven over door het College geformuleerde vragen.

De zitting was - met gesloten deuren - op 26 augustus 2024. Aan de zitting hebben deelgenomen de gemachtigden van partijen en [naam] .

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, verwijst het College naar de einduitspraak en de tussenuitspraak van 20 juni 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:12209, tussenuitspraak), waartegen het hoger beroep van PostNL mede is gericht. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 Voor het geschil is van belang dat de Postwet 2009 de Universele Postdienst (UPD) kent. Dit is een basispakket aan postdiensten voor onder meer consumenten. De UPD wordt uitgevoerd door PostNL. Onder deze dienst valt onder meer het vervoer van aangetekende poststukken tegen enkelstukstarief (artikel 16, derde lid, aanhef en onder a, van de Postwet 2009 in samenhang met artikel 3, eerste lid, van het Postbesluit 2009). Zogenaemde partijenpost (waarvoor per partij een tarief geldt) valt niet onder de UPD.
- 1.3 [naam] heeft de ACM verzocht om handhavend op te treden tegen PostNL. Volgens [naam] wordt de aangetekende post niet goed bezorgd. In reactie op dit verzoek heeft de ACM zich met de brief van 17 juni 2021 op het standpunt gesteld dat [naam] geen belanghebbende is bij het gevraagde besluit. Het hiertegen gerichte bezwaar van [naam] heeft de ACM met het besluit van 27 juli 2021 (bestreden besluit) nietontvankelijk verklaard.
- 1.4 [naam] heeft bij de rechtbank beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Uitspraken van de rechtbank

2.1 De rechtbank heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat [naam] wel belanghebbende is. Daartoe heeft de rechtbank het volgende overwogen:

"4.2 De rechtbank stelt vast dat eiser, als ontvanger én als verzender van aangetekende poststukken, een objectief bepaalbaar belang heeft. Daarnaast wordt eiser door het handelen van PostNL geraakt in een eigen, persoonlijk belang. Zo is hij als ontvanger van aangetekend verzonden medische hulpmiddelen afhankelijk van een correcte bezorging daarvan. Weliswaar heeft eiser als ontvanger van aangetekend verzonden post geen contractuele relatie met PostNL, maar hij draagt wel de gevolgen van gebreken in de uitvoering van de door de verzender afgenomen maar door eiser betaalde dienst. Daarbij onderscheidt eiser zich van willekeurige andere ontvangers van aangetekend verzonden post omdat een gezinslid in belangrijke mate afhankelijk is van de genoemde medische hulpmiddelen en er een medische noodsituatie kan ontstaan als er bij de bezorging van die middelen iets mis gaat. Als verzender van aangetekend verzonden poststukken betaalt eiser extra voor die dienst. Als die dienst niet of niet correct wordt geleverd, doordat poststukken (zoals zijn proefschrift) zoekraken, wordt eiser daardoor ook in zijn financiële positie geraakt. Dat maakt dat dus sprake is van een persoonlijk, individueel belang."

2.2 Na de tussenuitspraak heeft de ACM op 2 september 2022 een herstelbesluit genomen dat zij op 10 mei 2023 heeft vervangen. Voor zover nu van belang heeft de rechtbank hierover in de einduitspraak het volgende overwogen:

"9. Eiser heeft de ACM verzocht om handhavend op te treden tegen PostNL, omdat aangetekende post jarenlang te vaak niet volgens afspraak wordt bezorgd, bezorgers zelf een handtekening zetten voor ontvangst, brieven onbeheerd worden achterlaten of bij bureaus worden bezorgd en wordt gevraagd om (een gedeelte van) een Burgerservicenummer.

[]

13. Een terugkerend element in het, wisselende, verweer van de ACM is dat de kwaliteitseis van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 niet is geconcretiseerd en niet van toepassing is op individuele poststukken maar slechts op de postdienst als geheel. Voor zover de ACM daarmee bedoelt te zeggen dat niet iedere fout in de bezorging van post binnen de UPD betekent dat de postdienst niet aan de kwaliteitseis voldoet, volgt de rechtbank dat standpunt. Dat betekent echter nog niet dat de kwaliteitseis daarom in dit geval niet overtreden kan zijn. Eiser heeft aan zijn verzoek om handhaving niet een of enkele fouten in de bezorging van aangetekende post aan de orde gesteld, maar heeft aannemelijk gemaakt dat er sprake is van structurele fouten bij de bezorging van aangetekende post over een langere periode. Eiser heeft bovendien met stukken onderbouwd dat hij herhaaldelijk heeft geklaagd bij PostNL maar dat dit niet tot resultaat heeft geleid. Verder heeft eiser gewezen op berichten in de media waarin staat dat verschillende organisaties, zoals de Belastingdienst, de advocatuur en de Rechtspraak, klagen over de slechte kwaliteit van de aangetekende verzending van poststukken door PostNL. Gelet hierop is niet zonder meer evident dat het handhavingsverzoek van eiser niet tot de conclusie kan leiden dat de genoemde norm uit de Postwet 2009 is overtreden.

[]

15.1.1. De ACM stelt dat de algemene kwaliteitseis van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 niet nader is geconcretiseerd als het gaat om de aflevering van aangetekende UPDpoststukken en dat er op dit moment geen systeem voorhanden is om te monitoren of de algemene kwaliteitseis in zoverre wordt nageleefd. Daarmee verschilt de aangetekende UPDpost volgens de ACM van de "gewone" UPD-post, waarvoor een kwaliteitsnorm van 95% geldt en waarvoor een monitoringssysteem is.

15.2. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat de ACM naar aanleiding van het handhavingsverzoek niet doeltreffend zou kunnen handhaven."

2.3 De rechtbank heeft de ACM opgedragen het verzoek om handhaving in behandeling te nemen.

Nadere besluit

3.1 Ter uitvoering van de einduitspraak heeft de ACM PostNL met het nadere besluit de volgende last onder dwangsom opgelegd:

"i. Koninklijke PostNL B.V. dient de geconstateerde overtreding van artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 vanaf **1 maart 2024** te beëindigen en beëindigd te houden door te allen tijde in ten minste 99,00% van de gevallen de uitreiking van aangetekende UPD-poststukken op huisadressen zoals beschreven in dit besluit op bezwaar uit te voeren conform de voor de aangetekende (universele) postdienst toepasselijke proces- en uitreikinstructies van PostNL (en zoals beschreven in randnummer 12). Dit betekent dat Koninklijke PostNL B.V. de

bedrijfsprocessen zodanig dient aan te passen dat de hiervoor vermelde ondergrens vanaf 1 maart 2024 wordt behaald;

ii. Koninklijke PostNL B.V. verbeurt vanaf 1 maart 2024 een dwangsom van EUR 50.000 voor iedere dag dat de ACM een overschrijding vaststelt van de ondergrens van 99,00%, met een maximum van EUR 1.000.000;

iii. Koninklijke PostNL B.V. verstrekt de ACM op uiterlijk 31 oktober 2023, 30 november 2023, 31 december 2023, 31 januari 2024 respectievelijk 29 februari 2024:

1. een overzicht van de doorgevoerde verbeteringen in de bedrijfsprocessen die betrekking hebben op de aangetekende(universele) postdienst; en
2. de resultaten van audits en steekproeven die betrekking hebben op de aangetekende (universele) postdienst."

Randnummer 12 van dit besluit luidt:

"Bij gebrek aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen, ziet de ACM aanleiding een ondergrens te formuleren voor de kwaliteit van de uitreiking van aangetekende UPD-stukken op huisadressen. Onder uitreiking verstaat de ACM het gehele proces van de last mile bezorging van aangetekende UPD-poststukken op huisadressen, gerekend vanaf het moment dat de bezorger onderweg is. Dit uitreikproces omvat achtereenvolgens:

- (i) het vervoer van de aangetekende UPD-poststukken door de bezorger van PostNL;
- (ii) de fysieke uitreiking van de aangetekende UPD-poststukken door PostNL waarbij de geadresseerde, diens gemachtigde of een volwassen huisgenoot tekent voor ontvangst, of;
- (iii) het achterlaten van een fysieke kennisgeving - een zogenaamd niet-thuisbericht - op het adres van de geadresseerde over op welke wijze het aangetekende UPD-poststuk alsnog kan worden verkregen, indien de hiervoor onder (ii) beschreven fysieke uitreiking niet mogelijk is."

3.2 Met zijn uitspraak van 19 december 2023 heeft de voorzieningenrechter van het College het nadere besluit geschorst. Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter biedt artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 geen grondslag voor het handhaven van de kwaliteit van de uitreiking van de aangetekende UPD-poststukken zoals de ACM dat heeft gedaan.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

4 Zowel [naam] als PostNL hebben hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak. Het College ziet aanleiding hierna eerst het hoger beroep van [naam] te bespreken en dan het hoger beroep van PostNL.

Het hoger beroep van [naam]

Aangetekende UPD-stukken of alle UPDstukken?

5.1 [naam] voert in hoger beroep aan dat de rechtbank de beoordeling ten onrechte heeft toegespitst op aangetekende UPD-poststukken. Volgens [naam] blijkt uit alle gedingstukken duidelijk dat het hem is te doen om alle verzonden poststukken die onder de UPD vallen, en niet alleen om aangetekende stukken. Ook de ACM heeft dat in haar nadere besluit ten onrechte niet onderkend.

5.2 Het College stelt bij de beoordeling van deze hogerberoepsgrond voorop dat voor de beoordeling door de rechtbank van het daar bestreden besluit niet zozeer bepalend is wat in het kader van de beroepsprocedure is besproken, zoals [naam] ten onrechte veronderstelt. PostNL en de ACM hebben terecht betoogd dat bepalend is wat de inhoud en strekking is van het handhavingsverzoek. Uitgangspunt is immers dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het besluit op dat verzoek niet meer kan worden uitgebreid (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569, onder 6.1).

5.3 Het College stelt met de ACM en PostNL vast dat het handhavingsverzoek van [naam] naar inhoud en strekking alleen ziet op (de bezorging van) aangetekende UPDstukken. In zijn verzoek heeft [naam] de volgende samenvatting gegeven:

"Aangetekende stukken worden postbezorgers te vaak niet conform afspraak bezorgd. Is landelijk probleem dat al jarenlang bestaat. Sinds 2019 ageer ik hiertegen bij PostNL. Zelf handtekening zetten, onbeheerd achtergelaten, bij bureaus bezorgd of er wordt gevraagd om BSN. Afzenders betalen extra maar krijgen niet de bijbehorende zekerheid. Werkdruk Excuus."

In de begeleidende e-mail van [naam] staat:

"Middels dit schrijven verzoek ik de ACM handhavend op te treden tegen PostNL met betrekking tot de wijze waarop (medewerkers van) PostNL aangetekende stukken verwerken. Ter toelichting wordt het volgende aangedragen:"

Vervolgens wordt alleen ingegaan op de aangetekende post. In het verzoek om handhaving worden de andere UPD-poststukken niet genoemd. De rechtbank heeft de beoordeling van het bestreden besluit dus terecht toegespitst op de (kwaliteit van de uitreiking van) aangetekende UPD-stukken.

5.4 Deze hogerberoepsgrond slaagt niet.

Het hoger beroep van PostNL

6 PostNL heeft een aantal hogerberoepsgronden geformuleerd. Deze worden hierna voor zover nodig besproken.

Is [naam] belanghebbende?

7.1 Als eerste hogerberoepsgrond voert PostNL aan dat de rechtbank in haar tussenuitspraak ten onrechte heeft geoordeeld dat [naam] belanghebbende is. PostNL kan zich zowel op feitelijke als op juridisch-

inhoudelijke gronden niet vinden in het oordeel van de rechtbank. Wat betreft de feitelijke kant van de beoordeling heeft de rechtbank volgens PostNL ten onrechte aangenomen dat [naam] ontvanger is van aangetekend verzonden medische hulpmiddelen en verzender van aangetekend verzonden poststukken (zijn proefschriften). Juridisch-inhoudelijk is de rechtbank volgens PostNL ten onrechte voorbijgegaan aan het criterium dat er sprake moet zijn van een belang dat zich onderscheidt van het belang van anderen, alsmede dat de enkele aantasting van een belang nog niet met zich meebrengt dat een persoon ook belanghebbende is in de zin van de Awb.

7.2 De ACM heeft berust in de tussenuitspraak van de rechtbank ten aanzien van dit oordeel. Zij heeft benadrukt dat de ACM het handhavingsbesluit, zoals vervat in het nadere besluit, ook uit eigen beweging zou hebben genomen.

7.3 [naam] kan zich op dit punt vinden in de tussenuitspraak.

7.4 Artikel 1:2 van de Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Uit de rechtspraak van het College volgt dat een persoon alleen belanghebbende bij een handhavingsverzoek is als hij een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij de beslissing op dat verzoek (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:498, onder 3.4). Van een persoonlijk belang is sprake als het belang van de betrokkene zich voldoende onderscheidt van het belang dat een ieder heeft bij het gevraagde besluit.

7.5 Anders dan de rechtbank, is het College van oordeel dat [naam] geen belanghebbende is bij het gevraagde besluit tot handhaving van de kwaliteit van de uitreiking van aangetekende UPD-post. Vanwege het belang voor nog lopende procedures, zal het College eerst ingaan op de feitelijke uitgangspunten van de rechtbank alvorens zijn oordeel toe te lichten.

7.6 De feitelijke grondslag voor de beoordeling van het geschil is voor een deel onjuist vastgesteld. De rechtbank is er kennelijk van uitgegaan dat de medische hulpmiddelen overwegend met gebruikmaking van de aangetekende UPD-post (dus tegen enkelstukstarief) zijn verstuurd. De ACM heeft naar aanleiding van verkregen informatie van PostNL naar het oordeel van het College terecht aangenomen dat de aangetekende zendingen van Kruidvat, en Mediq met partijenpost zijn verstuurd en dus niet tegen het enkelstukstarief. De ACM hoefde niet aan deze informatie te twijfelen en een nadere onderbouwing aan te leveren, zoals de rechtbank heeft geoordeeld, nu het voor de hand ligt dat dergelijke ondernemingen gebruik maken van partijenpost. Het College merkt daarbij op dat het eerder op de weg van [naam] lag om de informatie te verstrekken (de barcodes op de verzonden stukken) op basis waarvan PostNL uitsluitel had kunnen geven. Het College volgt dan ook de ACM in het uitgangspunt dat de aangetekende zendingen van Kruidvat en Mediq geen zendingen in het kader van de UPD zijn geweest (artikel 3, eerste lid, van het Postbesluit 2009).

Wat betreft de door [naam] aangetekend verzonden UPD-post overweegt het College dat [naam] in hoger beroep heeft opgemerkt de bij de rechtbank in dit verband genoemde proefschriften niet aangetekend te hebben verzonden. Het College is niet gebleken van (andere) aangetekende verzendingen door [naam] .

Over de aangetekende zendingen van Medtronic heeft PostNL opgemerkt dat die mogelijk via een intermediair die een zakelijk contract met PostNL heeft, verzonden zijn. De rechtbank heeft geoordeeld dat de ACM ook het karakter van deze zendingen nader had moeten onderzoeken. Het College is van oordeel dat de juistheid van deze overweging vanwege het navolgende in het midden kan blijven.

7.7 In het kader van haar inhoudelijke toetsing of [naam] belanghebbende is, heeft de rechtbank uit de aard van de aangetekend verzonden poststukken (medische hulpmiddelen) een persoonlijk belang van [naam] bij handhaving van de kwaliteit van de uitreiking van aangetekende UPD-post afgeleid. Volgens de rechtbank onderscheidt [naam] zich van willekeurige andere ontvangers van aangetekend verzonden post omdat een gezinslid in belangrijke mate afhankelijk is van de medische hulpmiddelen en er een medische noodsituatie kan ontstaan als er bij de bezorging van die middelen iets mis gaat.

Daarnaast oordeelt de rechtbank dat [naam] als verzender van aangetekende post een persoonlijk belang heeft omdat hij extra betaalt voor aangetekende verzending en in zijn financiële positie wordt geraakt als de dienst niet goed uitgevoerd wordt.

7.8 Anders dan de rechtbank is het College van oordeel dat de omstandigheid dat het in dit geval gaat om verzending van medische hulpmiddelen, niet maakt dat het belang van [naam] bij een correcte uitreiking van aangetekende UPD-poststukken zich onderscheidt van andere ontvangers van aangetekende UPD-post. Het College begrijpt het belang van de medische hulpmiddelen voor het gezin van [naam]. Het is echter eigen aan poststukken die aangetekend worden verstuurd dat zij een zeker belang of waarde hebben en dat daarom voor de duurdere, aangetekende verzending wordt gekozen. Om die reden maken de problemen die [naam] bij de ontvangst van aangetekend verzonden medische hulpmiddelen heeft ondervonden, ook voor zover die als aangetekende UPD-post zijn verstuurd, niet dat het belang van [naam] zich onderscheidt van andere ontvangers en, voor zover aan de orde, verzenders van aangetekende UPD-post.

7.9 De conclusie is dat de rechtbank [naam] ten onrechte als belanghebbende heeft aangemerkt. De eerste hogerberoepsgrond van PostNL slaagt.

Biedt artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 een grondslag voor het handhaven zoals de ACM dat heeft gedaan?

8.1 PostNL heeft als tweede hogerberoepsgrond aangevoerd dat de einduitspraak onrechtmatig is voor zover de rechtbank heeft aangenomen dat de ACM een handhavingsbevoegdheid heeft op grond van artikel 16, zesde lid, van de Postwet. Volgens PostNL is de ACM niet bevoegd regelgevend en handhavend op te treden ten aanzien van aangetekende UPD-post op basis van de algemene kwaliteitsnorm van artikel 16, zesde lid, van de Postwet.

8.2 De ACM stelt zich op het standpunt dat zij bevoegd is tot handhaving op grond van artikel 16, zesde lid, van de Postwet. In de eerste volzin van dat artikellid is volgens de ACM een zelfstandige kwaliteitseis neergelegd. Zij is bevoegd die te operationaliseren. Daarnaast biedt de tweede volzin van dit artikellid de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van concrete eisen aan de overeenkomstduur, de regelmaat en de betrouwbaarheid van de universele postdienst. Daarom heeft de ACM in het nadere besluit terecht de last opgelegd om de overtreding van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 te beëindigen en een kwaliteitsnorm geformuleerd waaraan de uitreiking van aangetekende UPD-post moet voldoen.

8.3 [naam] benadrukt dat hij belang heeft bij handhaving. Volgens hem zou de ACM daarvoor artikel 16, zesde lid, van de Postwet kunnen hanteren, maar anders eventueel ook artikel 5 van het Postbesluit, dat handelt over algemene voorwaarden.

8.4 Met het oog op de bevordering van de finale beslechting van het geschil ziet het College aanleiding om een oordeel te geven over deze hogerberoepsgrond. Daarbij betreft het College dat de ACM heeft opgemerkt dat zij het handhavingsbesluit ook uit eigen beweging zou hebben genomen en zo nodig opnieuw zal nemen.

8.5 Naar het oordeel van het College heeft de rechtbank ten onrechte in haar beoordeling tot uitgangspunt genomen dat artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 een grondslag biedt voor het handhaven van de kwaliteit van de aangetekende UPD-post met een zelfstandige normstelling door de ACM. Volgens de tekst van deze bepaling beperkt de invulling van het begrip goede kwaliteit zich tot de in de tweede volzin genoemde eisen. Het gebruik van het woord "daartoe" biedt geen ruimte om de eis van goede kwaliteit die aan de UPD-postdienst wordt gesteld breder in te vullen. De wetsgeschiedenis biedt geen aanknopingspunten voor een andere lezing. De huidige tekst van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 is ingevoerd per 1 januari 2016. Bij deze wijziging is een deel van de UPD-eisen overgeheveld

van de Postwet 2009 naar het Postbesluit 2009 om snel en effectief in te kunnen spelen op gewijzigde marktomstandigheden. De algemene eisen met betrekking tot de kwaliteit van de UPD zijn op het niveau van wet geregeld en de concrete eisen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. (Kamerstukken II 2013/2014, 34024, nr. 3, blz. 1 en 8). De bewoordingen "van goede kwaliteit" stonden niet in de oude bepaling, maar zijn met de wetwijziging per 1 januari 2016 ingevoegd. Gezien de toelichting dat het alleen gaat om een herschikking van de regelgeving concludeert het College dat de wetgever niet heeft beoogd dat aan de bewoordingen een zelfstandige betekenis toekomt.

Ten slotte overweegt het College ten overvloede dat het betoog van [naam] dat artikel 5 van het Postbesluit een basis zou kunnen bieden voor handhaving van de kwaliteit van de aangetekende UPD-Post niet opgaat. Zoals ook partijen ter zitting hebben opgemerkt, ziet de bepaling op de verplichting van PostNL om algemene voorwaarden te hanteren en zijn in deze bepaling geen normen over de kwaliteit van de aangetekende UPD-post opgenomen.

8.6 Dit betekent dat de tweede hogerberoepsgrond van PostNL ook slaagt. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

Slotsom

9 Het hoger beroep van [naam] is ongegrond. Het hoger beroep van PostNL slaagt, omdat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [naam] als belanghebbende moet worden aangemerkt. Ook is de rechtbank er ten onrechte vanuit gegaan dat de ACM bevoegd is aan PostNL een last onder dwangsom op te leggen vanwege overtreding van artikel 16, zesde lid, van de Postwet om de kwaliteit van de uitreiking van aangetekende UPD-post te handhaven.

Nu [naam] geen belanghebbende is bij het verzoek om handhaving, heeft de ACM dit verzoek met de brief van 17 juni 2021 terecht buiten behandeling gelaten. Het bezwaar hiertegen heeft de ACM met het bestreden besluit terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Gelet daarop zal het College, doende wat de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [naam] tegen het besluit van 27 juli 2021 ongegrond verklaren. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Dit betekent dat de grondslag aan de door de ACM na de tussenuitspraak en einduitspraak genomen besluiten van 2 september 2022, 10 mei 2023 en 28 september 2023 is komen te ontvallen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2050, onder 6.1). Het College zal deze besluiten vernietigen.

10 De ACM hoeft aan [naam] geen proceskosten in hoger beroep te vergoeden. Het College veroordeelt de ACM in de door PostNL in hoger beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 2187,50 (1 punt voor het indienen van het hoger beroepschrift, 0,5 punt voor het verschijnen op de regiezitting en 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij het College, met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 1).

11 Het College zal, met toepassing van artikel 8:114, tweede lid, van de Awb, bepalen dat het in hoger beroep door PostNL betaalde griffierecht door de griffier wordt terugbetaald.

Beslissing

Het College:

- verklaart het hoger beroep van [naam] ongegrond;
- vernietigt de tussenuitspraak;
- vernietigt de einduitspraak voor zover de rechtbank het beroep van [naam] tegen het besluit van 10 mei 2023 gegrond heeft verklaard en dat besluit heeft vernietigd, heeft bepaald dat de ACM opnieuw op het bezwaar moet beslissen en de ACM heeft veroordeeld tot vergoeding van het griffierecht van 181,- en betaling van de reis- en verletkosten van 453,78 aan [naam] ;
- verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van [naam] tegen het besluit van 27 juli 2021 ongegrond;
- vernietigt de besluiten van de ACM van 2 september 2022, 10 mei 2023 en 28 september 2023;
- veroordeelt de ACM in de proceskosten van PostNL in hoger beroep tot een bedrag van 2.187,50;
- bepaalt dat het in hoger beroep door PostNL betaalde griffierecht van 548,- door de griffier wordt terugbetaald.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. van Duuren, mr. B. Bastein en mr. D. Brugman, in aanwezigheid van mr. I.C. Hof, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 december 2024.

w.g. M. van Duuren w.g. I.C. Hof

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2, eerste lid

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Postwet 2009

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f

f. *universele postdienst*: de universele postdienst, bedoeld in de artikelen 16 en 17

Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a en b, derde lid, aanhef en onder a en zesde lid

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;

3. De universele postdienst omvat binnen Nederland ten minste de volgende postvervoerdiensten:

a. vervoer van aangetekende poststukken;

6. 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.

Postbesluit 2009

Artikel 3, eerste lid

1. Met betrekking tot poststukken als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, en het derde lid, onderdeel a en b, van de wet omvat de universele postdienst het postvervoer tegen enkelstukstarief.

Artikel 5

1. Een verlener van de universele postdienst hanteert algemene voorwaarden bij de uitvoering van de

universele postdienst, waarin de waarborgen voor de uitvoering van de goede postale dienstverlening en de kwaliteit van die dienstverlening voor een ieder kenbaar zijn opgenomen.

2. In de algemene voorwaarden worden ten minste opgenomen:

a. een duidelijke omschrijving van de onderscheiden postvervoerdiensten;

b. de gehanteerde tarieven;

c. de voorwaarden met betrekking tot veiligheid van het postvervoer;

d. de voorwaarden met betrekking tot de aansprakelijkheid van de verlener van de universele postdienst.

3. Een verlener van de universele postdienst legt de algemene voorwaarden ter inzage op zijn dienstverleningspunten.