

Postbus 90420  
2509 LK Den Haag  
Telefoon (070) 315 35 00  
Fax (070) 315 35 01  
E-mail mail@opta.nl  
www.opta.nl

**Bezoekadres**  
Zurichtoren  
Muzenstraat 41  
2511 WB Den Haag

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie  
De heer dr. H. Bleker  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE



<b>Contactpersoon</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Doorkiesnummer</b>
	OPTA/AM/2012/201726	DGETM-MC/12053395	
<b>Datum</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Bijlage(n)</b>	
<b>25 JUNI 2012</b>	Klachten over de universele postdienst		

Geachte heer Bleker,

Naar aanleiding van het door de Tweede Kamer aan de orde stellen van problemen ten aanzien van de postbezorging als gevolg van de reorganisatie van Koninklijke PostNL B.V. (hierna: PostNL)<sup>1</sup> heeft u het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bij brief van 23 april 2012<sup>2</sup> gevraagd de komende periode extra alert te zijn op klachten over de universele postdienst (hierna: UPD) en de mogelijke impact van de bezorgproblemen op de overkomstduur. U heeft het college verzocht daarover in zijn algemeenheid aan u te rapporteren. In de onderhavige brief presenteert het college u zijn bevindingen.

Naar aanleiding van signalen over bezorgproblemen bij PostNL heeft het college bij brief van 14 mei 2012<sup>3</sup> aan PostNL zijn zorgen geuit over die signalen en benadrukt dat zij ook in een reorganisatietraject gehouden is aan naleving van de bij en krachtens de Postwet 2009 op haar rustende verplichtingen. Daarbij heeft het college aangegeven dat hij de reorganisatie bij eventuele vaststelling van een overtreding door PostNL in beginsel dan ook niet als mitigerende factor zal zien bij keuzes ten aanzien van eventueel in te richten handhaving- of sanctietrajecten. In het kader van de door u verzochte rapportage heeft het college PostNL in genoemde brief voorts om informatie verzocht over de aard en omvang van de bedoelde problemen alsmede over de wijze waarop PostNL waarborgt dat zij – gelet op deze problemen – de bij en krachtens de Postwet 2009 op haar rustende verplichtingen naleeft. Bij brief van 5 juni 2012<sup>4</sup> heeft PostNL op de door het college gestelde vragen gereageerd.

Onderstaand gaat het college achtereenvolgens in op zijn bevindingen en bevoegdheden ten aanzien van UPD-klachten en de impact van de bezorgproblemen op de overkomstduur.

<sup>1</sup> Zie onder meer *Kamerstukken II*, Handelingen 2011-2012, nr. 77.

<sup>2</sup> Kenmerk: DGETM-MC/12053395.

<sup>3</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2012/201347.

<sup>4</sup> Kenmerk: 12/PA/U/032.



## Klachten universele postdienst

### *Juridisch kader*

In artikel 19 van de Postrichtlijn<sup>5</sup> is bepaald dat lidstaten erop toezien dat alle aanbieders van postdiensten een transparante, eenvoudige en niet te dure procedure instellen voor de behandeling van klachten van gebruikers, met name in geval van verlies, diefstal, beschadiging of niet-naleving van de kwaliteitsnormen van de dienst. Hiernaast is bepaald dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat geschillen op billijke en snelle wijze kunnen worden geregeld en dat er voor gerechtvaardigde klachten een systeem van terugbetalingen en/of vergoedingen bestaat. Ten slotte is bepaald dat lidstaten de ontwikkeling van onafhankelijke regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen aanbieders van postdiensten en gebruikers aanmoedigen.

Artikel 19 van de Postrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 7 van de Postwet 2009. In artikel 7, eerste lid, van de Postwet 2009 is bepaald dat elk postvervoerbedrijf voorziet in een procedure voor de behandeling van klachten van afzenders en ontvangers over de door hem uitgevoerde postvervoerdiensten. De wet laat zich niet uit over de wijze waarop een postvervoerbedrijf bedoelde procedure vorm geeft noch over de resultaten waartoe die procedure moet leiden. Wel kunnen op grond van artikel 7, tweede lid, van de Postwet 2009 bij ministeriële regeling regels worden gesteld over die procedure. Nu die regels niet zijn gesteld, is de bevoegdheid van het college om handhavend op te treden op dit moment beperkt tot situaties waarin een postvervoerbedrijf niet in een klachtenprocedure heeft voorzien.

Bij een geconstateerde overtreding van artikel 7 van de Postwet 2009 kan het college een aanwijzing geven (ex artikel 47 van de Postwet 2009) dan wel bestuursdwang toepassen (ex artikel 48 van de Postwet 2009). Nu een dergelijke aanwijzing geen betrekking kan hebben op de inhoud of het resultaat van de klachtenprocedure, moet de effectiviteit van dit instrument echter worden betwijfeld. Op grond van artikel 49 van de Postwet 2009 is het college niet bevoegd om voor een overtreding van artikel 7 van de wet een boete op te leggen.

### *Bevindingen college*

#### Klachtenregeling

Op grond van artikel 24 van de Postwet 2009 is PostNL – als aangewezen UPD-verlener – onder meer verplicht voorwaarden vast te stellen voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de UPD en deze bekend te maken. Deze voorwaarden dienen non-discriminatoire en transparant te zijn. In de algemene voorwaarden die PostNL op grond van deze verplichting heeft opgesteld, heeft zij onder meer haar klachtenregeling opgenomen.<sup>6</sup> In deze regeling wordt voor de klachtenprocedure een onderscheid gemaakt tussen afzenders zijnde consumenten en afzenders zijnde zakelijke klanten.

<sup>5</sup> Richtlijn 2008/6/EG.

<sup>6</sup> Artikel 11 van de Algemene Voorwaarden voor de universele Postdienst 2012.

Op grond van de regeling kunnen afzenders zijnde consumenten klachten indienen via een 0900-nummer (0,10 euro per minuut). PostNL stelt ernaar te streven ingediende klachten zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen dertig dagen af te handelen. Indien tussen PostNL en een afzender zijnde een consument een geschil blijft bestaan of indien PostNL niet tijdig inhoudelijk op de klacht reageert, dan kan die afzender dit geschil tegen betaling van 25 euro klachtengeld aanhangig maken bij de Geschillencommissie Post<sup>7</sup> (hierna: Geschillencommissie). De Geschillencommissie kan geschillen tussen consumenten en PostNL beslechten bij wijze van bindend advies. Indien de afzender zijn geschil niet wenst te laten behandelen door de Geschillencommissie, of indien deze het geschil niet kan behandelen, dan kan hij het geschil aan de burgerlijke rechter voorleggen. Hoewel daarin in bedoelde klachtenregeling van PostNL niet is voorzien, kunnen – zowel verzenders als ontvangers – klachten ook via de website van PostNL indienen.<sup>8</sup>

Afzenders zijnde zakelijke klanten kunnen op grond van de klachtenregeling klachten indienen via een 088-nummer. Indien een geschil na klachtbehandeling blijft bestaan, dan kan de zakelijke afzender dat geschil aan de burgerlijke rechter voorleggen. Hiernaast is ook voor zakelijke klanten buiten die regeling om voorzien in het indienen van klachten via de website van PostNL.<sup>9</sup>

#### Invoering klachtenprocedure

In reactie op door het college gestelde vragen stelt PostNL dat alle ontvangen 'klantreacties' worden vastgelegd en worden uitgezet naar diegene binnen PostNL die de klacht het beste kan oplossen. Ieder type klacht heeft volgens PostNL een vastgestelde afhandeltermijn, waarbij 'vanuit het oogpunt van klanttevredenheid intern in principe hogere eisen gelden dan wat opgenomen is in de Algemene Voorwaarden'. Voor het oplossen van klachten over postbezorging in het binnenland varieert het servicekader van één uur tot vijf werkdagen, afhankelijk van de ernst van de klacht. Klachten die betrekking hebben op de reorganisatie worden volgens PostNL niet anders behandeld dan andere klachten.

Naar eigen zeggen heeft PostNL van 1 januari tot en met 22 mei 2012 bijna 146 duizend klachten ontvangen (UPD en niet-UPD). Bijna 16 duizend van deze klachten kunnen volgens PostNL worden toegewezen aan de gebieden waar in het kader van de reorganisatie zogenoemde voorbereidingscentra zijn vervangen door centrale voorbereidingslocaties. De meest gehoorde klachten in die gebieden zouden betrekking hebben op vermissing van post en vertraagde of verkeerde bezorging.

---

<sup>7</sup> Deze commissie is ingesteld en wordt in stand gehouden door de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken. De Geschillencommissie Post bestaat uit drie leden: een door de stichting aangezochte voorzitter, een door de Consumentenbond voorgedragen lid en een door PostNL voorgedragen lid.

<sup>8</sup> <<http://www.postnl.nl/voorthuis/klantenservice/klacht.aspx>>.

<sup>9</sup> <<http://www.postnl.nl/zakelijk/klantenservice/klacht.aspx>>.



PostNL stelt dat zij bijna 96% van de consumentenklachten en ruim 85% van de zakelijke klachten binnen de afgesproken tijd oplost. Gebaseerd op ruim 22 duizend reacties op de klachtbehandeling in 2012, is 69% van de klagers volgens PostNL tevreden tot zeer tevreden over die behandeling.

PostNL is niet bekend met geschillen of rechtszaken die met betrekking tot de universele postdienst tegen haar aanhangig zijn gemaakt in 2012. PostNL stelt om die reden ook geen schadeloosstellingen te hebben gedaan.

#### *Oordeel college*

Op grond van het voorgaande constateert het college dat PostNL conform haar verplichting daartoe voorziet in een procedure voor de behandeling van klachten van afzenders en ontvangers over de door haar uitgevoerde postvervoerdiensten. Het college ziet op grond van bestaande wet- en regelgeving daarom geen aanleiding voor het inzetten van zijn bevoegdheden. In dit verband hecht het college er echter aan de volgende kanttekening te plaatsen.

Uitgaande van de hiervoor gepresenteerde cijfers kan verondersteld worden dat in de periode 1 januari tot en met 22 mei 2012 ruim 45 duizend klachten niet of niet geheel naar tevredenheid van de klager zijn afgehandeld.<sup>10</sup> Het is in die context opvallend dat er geen geschillen of rechtszaken aanhangig zijn gemaakt tegen PostNL. Dit wil zeggen dat er met betrekking tot de UPD evenmin geschillen of rechtszaken aanhangig zijn gemaakt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een klager die ontevreden is met de afhandeling van zijn klacht voor het aanhangig maken van een geschil bij de Geschillencommissie 25 euro klachtengeld dient te betalen en voor het aanhangig maken van een geschil bij de burgerlijke rechter een veelvoud daarvan aan griffierechten en bijkomende kosten dient te betalen. Gelet op de aard en volume – en daardoor de waarde – van met name door consumenten verstuurd post, kan dit betekenen dat de gang naar één van de genoemde instanties hierdoor niet opportuun wordt geacht.

Relevant in dit verband is mogelijk nog dat de aansprakelijkheid van PostNL als aangewezen verlener van de universele postdienst wettelijk is beperkt. Dit betekent dat PostNL in ieder geval niet aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van verlies, beschadiging of vertraagde aflevering van regulier (d.w.z. niet-geregistreerde) door consumenten verstuurd brievenbuspost. In de meeste gevallen kan het aanhangig maken van een geschil bij de Geschillencommissie of de burgerlijke rechter derhalve niets opleveren. De kennelijk beperkte bereidheid van klagers om een geschil aanhangig te maken, draagt naar verwachting van het college niet bij aan de prikkel voor PostNL om klachten naar tevredenheid van de klager af te handelen.

<sup>10</sup> Berekend als 31% (= 100% - 69% tevreden of zeer tevreden klagers) van 146 duizend klachten. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de 22 duizend reacties op de klachtbehandeling representatief zijn voor de in totaal 146 duizend klachten. Overigens heeft het college geen zicht op de uitkomst van een klachtenprocedure in relatie tot de tevredenheid van de klager.

## Impact bezorgproblemen op overkomstduur

### *Juridisch kader*

Als aangewezen verlener van de UPD is PostNL op grond van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 verplicht om ervoor te zorgen dat de brieven, die overeenkomstig de daartoe gestelde voorwaarden aan haar worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland met de standaard overnight service, per kalenderjaar in ten minste 95% van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een zon- of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbidding. Deze verplichting is derhalve beperkt tot brieven die overeenkomstig daaraan gestelde voorwaarden zijn aangeboden en is niet van toepassing op alle poststukken. Uit de verplichting dat gemiddeld 95% van de bedoelde brieven de dag volgend op de dag van aanbidding dient te worden besteld, volgt dat niet noodzakelijkerwijs sprake is van een overtreding van die verplichting indien maximaal 5% van die brieven te laat, of zelfs helemaal niet worden bezorgd.

Nu de bepaling ziet op een geheel kalenderjaar en geen geografisch onderscheid maakt, kan het overkomstduurresultaat bovendien in bepaalde periodes of in bepaalde gebieden onder de 95% liggen zonder dat sprake is van een overtreding.

Nu het college niet zonder meer een overtreding kan vaststellen indien brieven als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 te laat of niet worden bezorgd of indien de gerealiseerde overkomstduur in bepaalde periodes of in bepaalde gebieden onder de 95% ligt, kan hij bij zijn beoordeling of sprake is van een overtreding van bedoelde bepaling in beginsel niet anders dan uitgaan van de rapportage zoals jaarlijks door PostNL verstrekt op grond van artikel 23 van de Postwet 2009. De signalen over problemen ten aanzien van de postbezorging als gevolg van de reorganisatie van PostNL – die mede aanleiding zijn geweest het college te verzoeken extra alert te zijn op klachten over de UPD – bieden op zichzelf derhalve geen grond voor handhavend optreden. Op grond van artikel 10 van de Postregeling 2009 dient PostNL jaarlijks voor 1 juni aan het college te rapporteren over de overkomstduur in het voorafgaande kalenderjaar. Het college kan derhalve pas vanaf dat moment beoordelen of aan die eis is voldaan.

Indien het college een overtreding van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 vaststelt, is hij op grond van artikel 47 en artikel 48 van de Postwet 2009 bevoegd om een aanwijzing te geven dan wel bestuursdwang toe te passen. Met een nu in de Tweede Kamer liggend wetsvoorstel<sup>11</sup> wordt voorzien in de bevoegdheid van het college om voor de bedoelde overtreding ook een boete op te leggen.

### *Bevindingen college*

Volgens PostNL heeft zij in het eerste kwartaal van 2012 voor brieven als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 een overkomstduur gerealiseerd van 93,7%. Nu dit resultaat nog niet is

<sup>11</sup> *Kamerstukken II, 2011-2012, 32 722, nr. 8.*



onderworpen aan bepaalde procedurele stappen – waaronder een accountantsverificatie – kan dit resultaat slechts worden beschouwd als een indicatie van de daadwerkelijk gerealiseerde overkomstduur in genoemde periode.

#### *Oordeel college*

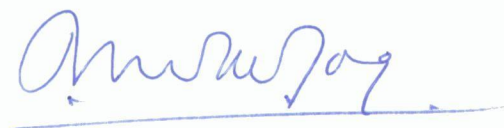
Het college constateert dat PostNL in het eerste kwartaal van 2012 een lagere overkomstduur dan de wettelijk verplichte 95% lijkt te hebben gerealiseerd. Nu dit resultaat niet onderworpen is aan eerder genoemde procedurele stappen en de verplichting van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 ziet op een geheel kalenderjaar, kan bestaande wet- en regelgeving thans geen grond bieden voor het inzetten van handhavinginstrumenten. Medio 2013 zal het college kunnen beoordelen of PostNL over geheel 2012 aan bedoelde wettelijke verplichting heeft voldaan.

#### **Conclusie**

In het voorgaande heeft het college geconcludeerd dat bestaande wet- en regelgeving thans geen aanleiding dan wel grond bieden voor het inzetten van zijn bevoegdheden. Dit laat onverlet dat de kwaliteit van de postbezorging de nadrukkelijke aandacht van het college blijft houden. Zo zal het college de recentelijk door PostNL aan hem gerapporteerde resultaten van de overkomstduur in 2011 beoordelen. Het college verwacht bovendien binnenkort de resultaten te kunnen publiceren van zijn onderzoek naar de wijze waarop PostNL uitvoering geeft aan zijn verplichting om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van postvervoerdiensten het grondwettelijk briefgeheim niet wordt geschonden (artikel 4 van de Postwet 2009).

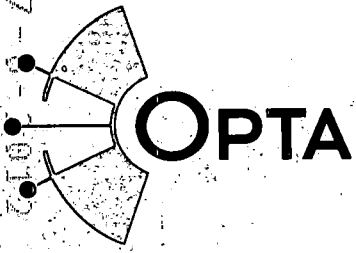
Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,



prof.dr. M.W. de Jong, plv. voorzitter

27-9-2012



TNT F  
Port b  
Port P  
Pays-B

Postbus 90420  
2509 LK Den Haag

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie  
De heer dr. H. Bleker  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

