

Openbare versie

Koninklijke PostNL B.V.
Mevrouw H. Verhagen
Postbus 30250
2500 GG 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 21 mei 2013

Aantal bijlage(n): 1

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/200896

Contactpersoon: mr. S.R. Formsma | Symen.Formsma@acm.nl | 2149

Onderwerp: Tweede oordeel naleving artikel 4 Postwet 2009

Geachte mevrouw Verhagen,

Het als bijlage bij deze brief opgenomen oordeel van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) betreft de wijze waarop Koninklijke PostNL B.V. en PostNL Marketing & Sales B.V. (hierna gezamenlijk aangeduid als PostNL) hun verplichtingen naleven om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van postvervoerdiensten het grondwettelijk briefgeheim niet wordt geschonden. Dit oordeel is gebaseerd op de bevindingen van een op 20 september 2012 door medewerkers van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) ten aanzien van 157 locaties verricht onderzoek naar het voldoen van die locaties aan de daaraan op grond van artikel 4 van de Postwet 2009 gestelde eisen.

Genoemd onderzoek volgt op een in november 2011 door het college verricht onderzoek. Naar aanleiding van dat eerdere onderzoek heeft het college in zijn oordeel van 13 juni 2012¹ eisen geformuleerd waar tijdelijke-opslaglocaties ingevolge artikel 4 van de Postwet 2009 ten minste aan moeten voldoen. In het onderzoek van 20 september 2012 is met name onderzocht of de desbetreffende tijdelijke-opslaglocaties voldoen aan de eisen dat zij afsluitbaar zijn en daadwerkelijk zijn afgesloten en, waar dat niet het geval is, dat ten aanzien van de betrokken locaties sprake is van afdoende toezicht.

ACM stelt in het onderhavige oordeel vast dat het merendeel van de op 20 september 2012 onderzochte locaties voldeed aan de daaraan gestelde eisen. In zoverre is dan ook sprake van een verbeterde situatie ten opzichte van het beeld dat uit het eerdere onderzoek naar voren kwam. Ten aanzien van vijf locaties constateert ACM dat niet aan de eisen werd voldaan. Dit betreft drie gevallen waarin toegang kon worden verkregen tot posttassen met geadresseerde poststukken, omdat de ruimte waarin deze waren opgeslagen niet of niet afdoende was afgesloten. In twee gevallen werden posttassen met geadresseerde poststukken aangetroffen op een voor derden zichtbare en direct toegankelijke plaats, waarop geen toezicht werd gehouden. Vooral deze laatste

¹ Met kenmerk: OPTA/AM/2012/201074.

Openbare versie

twee gevallen zijn naar het oordeel van ACM aan te merken als ernstige tekortkomingen in het proces van postbezorging van PostNL.

In het zowel absoluut als relatief gezien beperkt aantal gevallen waarin is geconstateerd dat niet aan de eisen werd voldaan, ziet ACM echter aanleiding om in dit geval af te zien van het aan PostNL opleggen van een sanctie. Daarbij neemt ACM voorts in aanmerking dat het onderhavige onderzoek, wat betreft het door PostNL naleven van de hier aan de orde zijnde zorgplicht, een positiever beeld heeft opgeleverd dan het in november 2011 uitgevoerde onderzoek. Dit laat echter onverlet dat ACM het onaanvaardbaar acht dat geadresseerde poststukken onbeheerd en voor willekeurige derden direct toegankelijk in de openbare ruimte worden aangetroffen. Indien dit in toekomstig onderzoek opnieuw wordt geconstateerd, liggen sanctionerende maatregelen dan ook zonder meer in de rede.

ACM acht het in het kader van een adequate bescherming van het briefgeheim van wezenlijk belang dat PostNL maximale en blijvende inspanningen levert om situaties als zojuist beschreven, te voorkomen. In het oordeel stelt ACM voorts enkele andere aspecten van het gebruik van tijdelijke-opslaglocaties in het proces van postbezorging aan de orde, die naar haar mening verbetering behoeven. Dit betreft het gebruik van codes voor sleutelkluisjes en het afdoende regelen van toezicht op niet afsluitbare locaties.

In dit verband acht ACM het verder zorgelijk dat in de afgelopen maanden regelmatig nieuwsberichten zijn verschenen en door het college en ACM signalen zijn ontvangen over gevallen waarin poststukken door (medewerkers van) PostNL met nalatigheid zijn behandeld. ACM verwacht dat PostNL al het mogelijke onderneemt en zal ondernemen om te voorkomen dat zich dergelijke gevallen voordoen.

In de reactie van PostNL van 26 april 2013² op de aan haar bij brief van ACM van 12 april 2013³ toegestuurde versie van het oordeel geeft zij aan dat in randnummer 30 daarvan geen rekening is gehouden met mogelijke mutaties in de door PostNL op 26 juni 2012⁴ aangeleverde gegevens. PostNL wijst er daarbij op dat in het onderzoek ook andere locaties zijn bezocht dan die door PostNL in die gegevens zijn vermeld. Naar haar mening zijn er ook locaties bezocht, waarvan ACM tevoren had kunnen weten dat die niet meer bestonden. Op basis van de in het oordeel opgegeven adressen concludeert PostNL verder dat ACM ten onrechte gebruik heeft gemaakt van locatiegegevens die door PostNL in het kader van een eerder onderzoek zijn verstrekt. PostNL verzoekt ACM dan ook om in dit verband de appendices C en E en het gestelde in randnummer 30 van het oordeel te heroverwegen.

Naar aanleiding van de genoemde reactie heeft ACM de desbetreffende in het oordeel gehanteerde gegevens aan een nadere beschouwing onderworpen en komt zij tot de volgende constatering.

In randnummer 18 van het oordeel is al tot uitdrukking gebracht dat bij de selectie van de in het onderzoek te betrekken locaties ook een rol heeft gespeeld of een locatie in het kader van het eerdere onderzoek al was bezocht. Om die reden zijn in die selectie ook locaties opgenomen ten aanzien waarvan in het eerdere onderzoek door het college tekortkomingen zijn geconstateerd. In dit geval betreft dat locaties in Rotterdam en in Utrecht. De veronderstelling dat ACM zich bij de selectie zou moeten beperken tot de door PostNL op 26 juni 2012 aangeleverde gegevens, is onjuist. Van een ten onrechte gebruik maken van eerder door PostNL verstrekte locatiegegevens is dan ook geen sprake. Dat ten aanzien van de in appendix C bij het oordeel vermelde locaties in Utrecht is vastgesteld dat daar geen tijdelijke-opslaglocaties meer waren gevestigd doet daaraan niet af.

² Met kenmerk: 13/PA/U/018.

³ Met kenmerk: ACM/DTVP/2013/200933.

⁴ Zie bijlagen bij de brief van PostNL van 26 juni 2012, met kenmerk: JZ/BG/2012/0022.

Openbare versie

Appendix C bevat geen onjuiste informatie, in de zin dat het slechts een overzicht geeft van de locaties waarvan in het onderzoek is vastgesteld dat daar geen tijdelijke-opslaglocaties meer waren gevestigd. In randnummer 30 van het oordeel wordt echter die vaststelling ten aanzien van 22 gevallen ten onrechte als opmerkelijk gekenschetst en wordt eveneens ten onrechte mogelijk de indruk gewekt dat mede daaruit afgeleid zou kunnen worden dat PostNL niet over actuele en adequate informatie zou beschikken. Die gevolgtrekking kan echter, gelet op het tijdsverloop tussen 26 juni 2012 en 20 september 2012, niet op die vaststelling worden gebaseerd, nu niet uitgesloten kan worden en ook aannemelijk is dat ten minste 16 van die locaties in de periode tussen aanlevering van de gegevens door PostNL en de uitvoering van het onderzoek zijn opgeheven. Dit geldt ook ten aanzien van de in de appendix onder Utrecht vermelde locaties. Op dit punt behoeft randnummer 30 daarom in ieder geval aanpassing.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat ACM nog steeds ten aanzien van zes in appendix C genoemde locaties, op basis van informatie die destijds door aldaar aanwezige personen is verstrekt, moet vaststellen dat de desbetreffende tijdelijke-opslaglocaties al geruime tijd voor 26 juni 2012 waren opgeheven. Dat daaruit afgeleid kan worden dat PostNL niet over actuele en adequate informatie over de in gebruik zijnde tijdelijke-opslaglocaties beschikte, doet naar het oordeel van ACM daarom nog steeds opgeld. ACM wordt in die conclusie bovendien gesteund door de bij de nadere beschouwing van de desbetreffende gegevens gedane constatering dat tijdelijke-opslaglocaties zijn aangetroffen op drie adressen die niet in de door PostNL op 26 juni 2013 verstrekte gegevens waren vermeld. Mede om die reden doet de constatering van PostNL dat ook locaties zijn bezocht, waarvan ACM tevoren had kunnen weten dat die inmiddels niet meer bestonden, niet ter zake.

De randnummers 2, 20, 21, 23 en 30 van het oordeel en appendix C zijn naar aanleiding van de reactie van PostNL aangepast. In de overige appendices zijn voorts enkele correcties en redactionele verbeteringen aangebracht. Aan appendix E is daarbij nog een locatie toegevoegd. Voor verdere aanpassing van appendix E ziet ACM geen gronden.

In de reactie van PostNL geeft zij voorts aan dat vanwege de herziening van de reorganisatieplannen door PostNL een volledige uitfasering van steunpunten, zoals oorspronkelijk werd voorzien, niet gerealiseerd kan worden, waarbij het wel de inzet blijft om zo min mogelijk steunpunten te gebruiken. ACM onderstreept in dit verband nogmaals het belang dat ook ten aanzien van dergelijke locaties volledig wordt voldaan aan de gestelde eisen.

Ten aanzien van de door ACM in de randnummers 23 tot en met 26 van het oordeel gedane constateringen stelt PostNL al in 2012 en eerder dit jaar enige stappen te hebben genomen en dat in andere situaties de procedures nu worden aangescherpt en het interne toezicht daarop wordt verzaamd. ACM constateert dat de eerder genomen stappen de door haar geconstateerde tekortkomingen in ieder geval niet hebben voorkomen. ACM verzoekt PostNL om haar in dit verband nader te informeren omtrent de bedoelde aanscherping van de procedures en verzwaring van het toezicht daarop.

Ten slotte herhaalt PostNL in haar reactie haar standpunt met betrekking tot een proportionele, sectorbrede minimumnorm ter invulling van de zorgplicht van artikel 4 van de Postwet 2009 en het standpunt dat het opleggen van een sanctie pas aan de orde is als het briefgeheim daadwerkelijk is geschonden. Op deze standpunten is het college in zijn oordeel van 13 juni 2012 en de brief van dezelfde datum al ingegaan. ACM ziet geen gronden om ter zake anders te oordelen.

Openbare versie

Een afschrift van dit oordeel en van deze brief heeft ACM gezonden aan de minister van Economische Zaken.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)
drs. J.G.J. Keetelaar
Directeur Telecom, Vervoer en Post