

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 102834/6.BT769

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot het geven van een bindende aanwijzing als bedoeld in artikel 5 lid 6 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60 lid 2 van de Gaswet.

1. Inleiding

1. In deze bindende aanwijzing geeft de Directeur van de Directie Toezicht Energie (hierna: DTe) namens de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitleg over de wijze waarop E.ON Benelux Levering BV, voorheen handelende onder de naam NRE Energie BV (hierna: E.ON) als houder van een vergunning voor de levering van elektriciteit respectievelijk gas aan kleinverbruikers (hierna: vergunninghouder) aan het krachtens de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet geldende vereiste van een adequate klachtenafhandeling moet voldoen. Daartoe geeft de Raad in deze bindende aanwijzing E.ON een aantal opdrachten.
2. De Raad heeft geconstateerd dat E.ON niet in staat is klachten op een adequate wijze te behandelen. Daarmee overtreedt E.ON naar het oordeel van de Raad artikel 95b lid 1 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 lid 1 van de Gaswet in samenhang met artikel 3 lid 2 sub d van het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers en artikel 3 lid 3 sub d van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers. De Raad is op grond van artikel 5 lid 6 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60 lid 2 van de Gaswet bevoegd om bindende aanwijzingen te geven in verband met de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Op grond van het voorgaande is de Raad dan ook bevoegd om E.ON een bindende aanwijzing te geven in verband met het niet beschikken over een adequate klachtenafhandeling.
3. De opbouw van dit besluit is als volgt. In onderdeel 2 wordt het wettelijk kader beschreven waarop deze aanwijzing is gebaseerd. Daarna geeft de Raad in onderdeel 3 aan hoe zij de uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voortvloeiende eis van een “adequate klachtenafhandeling” concretiseert. In onderdeel 4 wordt allereerst verslag gedaan van het

onderzoek dat aan deze bindende aanwijzing vooraf is gegaan. Vervolgens worden de bevindingen van dit onderzoek, die de aanleiding vormden om deze bindende aanwijzing op te leggen, weergegeven. In onderdeel 5 gaat de Raad in op de zienswijze die E.ON heeft ingebracht naar aanleiding van het aan haar kenbaar gemaakte voornemen om een bindende aanwijzing op te leggen. In onderdeel 6 wordt ten slotte de bindende aanwijzing gegeven.

2. Reikwijdte en strekking wet en regelgeving

4. In artikel 95b lid 1 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 lid 1 van de Gaswet is bepaald dat een vergunninghouder de plicht heeft om tegen *redelijke voorwaarden* zorg te dragen voor de levering van elektriciteit, respectievelijk gas aan kleinverbruikers. Met deze bepalingen wordt beoogd de belangen van de kleinverbruiker te beschermen.
5. Onder deze ‘redelijke voorwaarden’ valt onder meer een adequate klachtenafhandeling. Dit volgt uit artikel 3 lid 2 sub d van het Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers en artikel 3 lid 3 sub d van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers. Hierin is bepaald dat een vergunninghouder redelijke voorwaarden hanteert, indien hij in staat is klachten (en geschillen) op een *adequate wijze* te behandelen.
6. De bevoegdheid van de Raad om een bindende aanwijzing te geven is bij besluit van 1 juli 2005, gepubliceerd in Staatscourant 2005, nr. 126 (laatst gewijzigd bij besluit van 10 april 2007, Stcrt 2007, nr. 71) gemandateerd aan de Directeur DTe.

3. Concretisering norm

3.1. Concretisering

7. Bij de concretisering van de norm dat een vergunninghouder klachten op adequate wijze dient af te handelen, neemt de Raad als uitgangspunt dat er ruimte dient te blijven voor verschil tussen vergunninghouders in de wijze waarop zij klachten afhandelen. Daarnaast is de Raad zich ervan bewust dat discussie mogelijk is over de vraag wanneer sprake is van een adequate klachtenafhandeling. Om die reden beperkt de Raad zich bij de concretisering van de norm van een adequate klachtenafhandeling tot die eisen waaraan naar zijn oordeel in ieder geval moet worden voldaan, wil er sprake kunnen zijn van een adequate klachtenafhandeling.
8. Naar het oordeel van de Raad dient een klachtenafhandeling op zijn minst aan een aantal essentiële vereisten te voldoen, om deze klachtenafhandeling als “adequaat” te kunnen bestempelen. Het betreft dan de volgende vereisten:

- I. De vergunninghouder dient te beschikken over een deugdelijke schriftelijke klachtenprocedure. De Raad meent dat van een deugdelijke klachtenprocedure alleen sprake is, indien daarin ten minste de volgende onderwerpen zijn opgenomen:
 - a. Definiëring: vastgelegd wordt wanneer er volgens de vergunninghouder sprake is van een klacht en wanneer een klacht als afgehandeld wordt beschouwd;
 - b. Registratie: voorgeschreven wordt dat en hoe klachten worden geregistreerd;
 - c. Dossiervorming: voorgeschreven wordt dat voor elke klacht een inzichtelijk en volledig dossier wordt bijgehouden waaruit blijkt hoe de klacht wordt afgehandeld;
 - d. Systematische werkwijze: in de procedure wordt een werkwijze opgenomen voor de behandeling van klachten waarmee klachten door medewerkers op een uniforme manier kunnen worden afgehandeld. Deze werkwijze dient recht te doen aan de aard, in het bijzonder de ernst, van de klachten. Dit houdt onder meer in dat ten minste is voorzien in een 'escalatieladder';
 - e. Doorlooptijden: de procedure bevat waarborgen voor de afhandeling van een klacht binnen een redelijke termijn;
 - f. Kennis en vaardigheden medewerkers: in de procedure wordt aandacht geschonken aan de kennis en vaardigheden waarover de medewerkers aan wie de klachtenafhandeling wordt opgedragen moeten beschikken. Tevens wordt aangegeven hoe het kennis- en vaardighedeniveau van deze medewerkers op peil wordt gehouden;
 - g. Monitoring: in de procedure wordt aangegeven hoe de werking van de klachtenafhandeling door de vergunninghouder wordt gecontroleerd.
 - II. De vergunninghouder dient de schriftelijke klachtenprocedure zodanig te implementeren en in de organisatie te borgen dat klachten ook daadwerkelijk volgens die procedure worden afgehandeld.
 - III. De vergunninghouder dient geen onnodige drempels op te werpen voor de indiening of behandeling van een klacht.
9. Het spreekt voor zich dat ook indien de klachtenafhandeling door de vergunninghouder wordt uitbesteed aan derden, aan deze eisen moet worden voldaan.

3.2. Toelichting

10. In het navolgende zal de Raad de hierboven genoemde eisen toelichten.

Ad 1. Deugdelijke schriftelijke procedure

Definiëring van het begrip klacht

11. Voor een adequate klachtenafhandeling is naar het oordeel van de Raad essentieel dat duidelijk wordt vastgelegd wanneer er volgens de vergunninghouder sprake is van een klacht. Vanzelfsprekend dient de gehanteerde definitie van het begrip 'klacht' een redelijke en begrijpelijke definiëring te zijn. Deze definitie moet bovendien binnen de organisatie van de vergunninghouder algemeen worden geaccepteerd en door iedere medewerker op dezelfde manier worden geïnterpreteerd en toegepast.
12. Voorts dient in de klachtenprocedure ook te worden vastgelegd wanneer een klacht volgens de vergunninghouder is afgehandeld. Een afgehandelde klacht is niet altijd ook een opgeloste klacht. Niet alle klachten kunnen immers worden opgelost. Er zijn gevallen denkbaar dat de vergunninghouder (deels) afhankelijk is van derden voor de oplossing van de klacht. Hierbij dient echter het uitgangspunt te zijn dat voor de klant de vergunninghouder het aanspreekpunt is en blijft. Het is dan ook aan de vergunninghouder om in zijn contactmomenten met de klant duidelijk te zijn over het verdere traject, zoals doorlooptijden. Uiteraard blijft de vergunninghouder verantwoordelijk voor de communicatie over en de oplossing van de klacht richting de klant. Denkbaar is ook dat tussen de vergunninghouder en de klant een blijvend verschil van mening bestaat over hun wederzijdse rechten en verplichtingen. In dergelijke gevallen zal de vergunninghouder aan de klant duidelijk moeten medelen dat hij de klacht niet kan oplossen en dat hij de klacht als afgehandeld beschouwt, zo mogelijk onder verwijzing naar de persoon of instantie waar de klager vervolgens (wél) met zijn klacht terecht kan.

Registratie en dossiervorming

13. Zonder deugdelijke registratie van de binnenkomende klachten is het voor vergunninghouders nagenoeg onmogelijk om weet te hebben van het bestaan van klachten, laat staan om deze vervolgens af te handelen. Daarnaast is een deugdelijke klachtenregistratie vereist om inzicht te krijgen in de wijze waarop klachten worden afgehandeld. Immers zonder registratie van klachten kan de werking van de klachtenafhandeling niet door de vergunninghouder, noch door de Raad worden gecontroleerd. Bovendien is een deugdelijke registratie van klachten belangrijk voor de monitoring van de doorlooptijden van klachten door de vergunninghouder.

14. Een deugdelijke dossiervorming is nodig om inzicht te kunnen verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling van een bepaalde klacht en om de klant hierover te kunnen informeren. Onder 'volledige klachtendossiers' verstaat de Raad klachtendossiers die alle stukken (zoals correspondentie en vastgelegde contactmomenten) bevatten die betrekking hebben op het dossier vanaf de indiening van de klacht door de klant tot en met de afhandeling van de klacht door de vergunninghouder.

Systematische werkwijze

15. Het spreekt voor zich dat in een klachtenprocedure wordt voorgeschreven welke stappen worden gezet om een klacht af te handelen. Het gaat dan om zowel acties die binnen de organisatie worden ondernomen om de klacht af te handelen, als om acties die daartoe richting de klager worden ondernomen. Daarbij moet niet alleen aan concrete, klachtoplossende handelingen worden gedacht, maar ook aan mededelingen aan de klager over de voortgang van de afhandeling van zijn klacht.
16. Essentieel is voorts dat de procedure voorziet in een escalatieladder, waarin wordt aangegeven hoe een klacht wordt afgehandeld indien het niet lukt om deze in de eerste of tweede lijn af te handelen. Oorzaken daarvoor kunnen bijvoorbeeld liggen in de complexiteit van de klacht, de ernst van de klacht of het gedrag van de klager.

Doorlooptijden

17. In de klachtenprocedure dienen naar het oordeel van de Raad ten minste regels te zijn opgenomen die waarborgen dat klachten binnen een redelijke termijn worden afgehandeld, ongeacht het kanaal van ontvangst van de klacht. Omdat de Raad van mening is dat vergunninghouders op dit vlak ruimte tot concurrentie dienen te hebben, stelt hij geen concrete termijnen. Wel dient naar het oordeel van de Raad iedere vergunninghouder voor zichzelf richtlijnen vast te stellen met betrekking tot de doorlooptijden van ingediende klachten.
18. In dat verband merkt de Raad nog op dat het antwoord op de vraag wat een redelijke termijn is voor de afhandeling van een klacht, in het bijzonder zal afhangen van a) de complexiteit van de klacht en b) de ernst van de klacht. Naarmate de klacht complexer is, zal een langere afhandeltijd eerder aanvaardbaar zijn. Omgekeerd geldt dat naarmate een klacht, gelet op de gevolgen van de handeling waarover wordt geklaagd, ernstiger is, een snellere afhandeling van de klacht is vereist.

Kennis en vaardigheden medewerkers

19. Naar het oordeel van de Raad is voor een adequate klachtenafhandeling essentieel dat de medewerkers die door de vergunninghouder worden belast met de klachtenafhandeling beschikken over specifiek daarop gerichte kennis en vaardigheden. Om die reden dient naar

het oordeel van de Raad in de klachtenprocedure hieraan aandacht te worden besteed. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door in de klachtenprocedure functieprofielen op te nemen, waarin wordt aangegeven welke kwalificaties en competenties ten minste zijn vereist. Daarnaast is van groot belang dat het kennispeil van medewerkers op niveau is en wordt gehouden. Om die reden verlangt de Raad dat de vergunninghouder in de klachtenprocedure ook aangeeft hoe dit zal worden gewaarborgd.

Monitoring klachtenafhandeling

20. Voor een effectieve werking van de klachtenprocedure is essentieel dat gewaarborgd wordt dat klachten ook daadwerkelijk volgens die procedure worden afgehandeld. Naar het oordeel van de Raad is hierbij van belang dat monitoring van de afhandeling van klachten op zowel geaggregeerd als individueel niveau plaatsvindt.
21. Door de klachtenafhandeling (op geaggregeerd niveau) goed te monitoren, kan de vergunninghouder tekortkomingen in zijn klachtenafhandeling constateren en maatregelen ter verbetering treffen. Het is echter ook van belang dat individuele klachten kunnen worden gevolgd, zodat de vergunninghouder de klant op elk gewenst moment inzicht kan geven in de stand van zaken met betrekking tot zijn specifieke klacht. Bovendien kan de vergunninghouder door middel van bijvoorbeeld “achterstand rapportages” -indien nodig- bijsturen op de afhandeling van individuele klachten (bijvoorbeeld bij dreigende escalaties).
22. Om die reden moet naar het oordeel van de Raad in de procedure zelf ten minste worden aangegeven op welke wijze de vergunninghouder controleert of de klachtenafhandeling goed werkt. Gedacht kan worden aan de bepaling dat daartoe op bepaalde momenten op enigerlei wijze – bijvoorbeeld steekproefsgewijs – klachtdossiers zullen worden geanalyseerd. Ook kan worden gedacht aan periodieke rapportages waarin bijvoorbeeld de (gemiddelde) doorlooptijden van klachten, het (gemiddeld) aantal contactmomenten met de klagers en de wijze van afhandeling (opgelost/niet opgelost) van alle inkomende klachten worden vermeld.

Ad II. Implementatie en borging klachtenprocedure

23. Voor een goede implementatie en borging van de klachtenprocedure binnen de organisatie van de vergunninghouder is naar het oordeel van de Raad niet alleen belangrijk dat het belang van een goede klachtenafhandeling binnen de organisatie op alle niveaus wordt onderkend en ondersteund, maar ook dat de organisatie erop is gericht om dit zoveel mogelijk te faciliteren. Voorts is van belang dat de vergunninghouder regelmatig controleert of volgens de klachtenprocedure wordt gewerkt. Constateert hij tekortkomingen daarin, dan zal hij maatregelen moeten treffen om deze zo snel mogelijk te verhelpen.

Ad III. Geen onnodige drempels

24. De Raad meent dat een adequate klachtenafhandeling veronderstelt dat de klant op eenvoudige wijze zijn klacht ter behandeling aan de vergunninghouder kan voorleggen. De vergunninghouder mag voor de indiening of behandeling van een klacht dan ook geen onnodige barrières opwerpen.

4. Onderzoek DTe en bevindingen

4.1. Inleiding

25. Naar aanleiding van diverse signalen dat de klachtenafhandeling door vergunninghouders niet op orde was, heeft DTe in het najaar van 2005 een uitgebreid onderzoek uitgevoerd om de kwaliteit van de klachtenafhandeling transparant te maken voor de consument¹. Uit dit onderzoek (de nul-meting) is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de klachtenafhandeling van de betrokken vergunninghouders door consumenten onvoldoende (een gemiddelde score van 4,3) werd gewaardeerd. Om deze reden heeft DTe alle betrokken vergunninghouders, waaronder E.ON, opgeroepen om hun klachtenafhandeling structureel op orde te brengen.
26. Om vast te stellen in hoeverre er een verbetering in de klachtenafhandeling had plaatsgevonden, heeft DTe in het najaar van 2006 een één-meting uitgevoerd. Hieruit is naar voren gekomen dat er sectorbreed een verbetering heeft plaatsgevonden in de klachtenafhandeling en dat de meeste vergunninghouders een goede stap voorwaarts hebben gezet. Bij drie vergunninghouders, waaronder E.ON, is echter slechts een zeer beperkte verbetering of zelfs een terugval geconstateerd. Deze tegenvallende score was voor DTe aanleiding om bij E.ON nader onderzoek te doen. Met dit onderzoek wenste DTe de slechte score van E.ON te kunnen duiden om eventuele vervolgmaatregelen ter verbetering van de klachtenafhandeling te kunnen nemen.

4.2. Onderzoek “OBW klachtenafhandeling”: opzet

27. Bovengenoemd vervolgonderzoek naar de klachtenafhandeling van E.ON, genaamd “OBW klachtenafhandeling” (hierna: vervolgonderzoek), richtte zich op het beleid ten aanzien van de klachtenafhandeling (de *opzet*), het *bestaan* van een klachtenprocedure en de *werking* van het beleid en de procedure in de praktijk. Het vervolgonderzoek richtte zich op de afhandeling van klachten door E.ON in de periode 1 augustus 2006 tot en met 1 juni 2007.

¹ Aan de nul- en de één-meting hebben de tien grootste vergunninghouders deelgenomen. Op grond van hun marktaandeel in 2005 vertegenwoordigden zij gezamenlijk 90% van de kleinverbruikersmarkt.

Tijdens dit vervolgonderzoek is door DTe onderzocht of de klachtenafhandeling van E.ON *evident inadequa*t was.

28. Het vervolgonderzoek naar de klachtenafhandeling van E.ON bestond uit de volgende elementen. Tijdens een drietal bedrijfsbezoeken wenste DTe door middel van het opvragen van stukken en interviews met medewerkers inzicht te krijgen in de *opzet* en het *bestaan* van de procedure omtrent klachtenafhandeling bij E.ON. Van deze bedrijfsbezoeken is het “Verslag van bevindingen NRE Energie BV (tevens h.o.d.n. E.ON Benelux Levering) inzake onderzoek OBW klachtenafhandeling” (hierna: verslag van bevindingen, zie Annex 1, Bijlage 1) gemaakt.
29. Om tevens een goed beeld te krijgen van de *werking* van de klachtenafhandeling van E.ON, heeft DTe een representatieve steekproef van klachtendossiers uit het totale klachtenbestand van E.ON over de periode 1 augustus 2006 tot en met 1 juni 2007 opgevraagd. Deze dossiers zijn vervolgens geanalyseerd op *kwantiteit* (kon E.ON alle opgevraagde dossiers aanleveren?), *kwaliteit* (de volledigheid van het dossier), *doorlooptijden* (tijd die E.ON nodig heeft om een klacht af te handelen), *inspanning* (welke inspanning hebben E.ON en klager geleverd om over de klacht te communiceren), *afhandeling* (hoeveel klachten zijn in de eerste of tweede lijn (standaardwijze afhandeling) afgehandeld en hoeveel klachten zijn op een hoger niveau in de organisatie afgehandeld (escalatie)) en de vraag of er in de ogen van DTe sprake was van een *terechte* klacht. Deze analyse is vastgelegd in het document “Analyse OBW klachtenafhandeling” (hierna: analyse, zie Annex 1, Bijlage 2).
30. In het “Eindverslag NRE Energie BV (tevens h.o.d.n. E.ON Benelux Levering) inzake OBW klachtenafhandeling” (hierna: eindverslag, zie Annex 1) wordt gedetailleerd verslag gedaan van het onderzoek dat DTe heeft gedaan naar opzet, bestaan en werking van de klachtenafhandeling van E.ON. In onderdeel 4.4 worden per onderzocht aspect de conclusies van DTe nader toegelicht.

4.3. Onderzoek “OBW klachtenafhandeling”: proces

31. Op 15, 22 en 29 juni 2007 hebben bedrijfsbezoeken aan E.ON plaatsgevonden. Tijdens de bedrijfsbezoeken is gesproken met managers en medewerkers die te maken hebben met de klachtenafhandeling binnen E.ON. Tevens zijn door DTe stukken gekopieerd en meegenomen die volgens E.ON betrekking hebben op haar beleid en procedures met betrekking tot klachtenafhandeling. Het gaat daarbij om klachtendossiers en overige stukken die betrekking hebben op de wijze waarop E.ON klachten afhandelt.
32. Tijdens het bedrijfsbezoek op 15 juni 2007 heeft DTe een overzicht meegenomen met daarop [XXX] klachten die volgens E.ON bij haar zijn ingediend in de periode 1 augustus 2006 tot en

met 1 juni 2007. Tevens heeft DTe op die dag van E.ON een e-mail ontvangen met daarop de klachten die zijn ingediend in de periode 1 februari tot en met 1 juni 2007. Op basis van de door E.ON verstrekte klachtenoverzichten (met in totaal [XXX] klachten) heeft DTe een representatieve steekproef genomen (zie Annex 1, pagina 6, onderdeel 4). Op 19 juni 2007 heeft DTe aan E.ON per e-mail een overzicht gestuurd met daarop 124 klachtendossiers die op basis van de steekproef waren geselecteerd, met het verzoek de volledige dossiers van deze klachtencases ter beschikking te stellen om gekopieerd en meegenomen te worden. Op 22 en 29 juni 2007 zijn 115 dossiers door DTe gekopieerd en meegenomen. De resterende dossiers zijn op 5 juli 2007 per post door DTe ontvangen (op 2 dossiers na die E.ON niet meer kon terugvinden).

33. DTe heeft naar aanleiding van de bedrijfsbezoeken aan E.ON een verslag van bevindingen opgesteld (zie Annex 1, bijlage 1). E.ON is in de gelegenheid gesteld om op de feitelijke weergave van de bedrijfsbezoeken in dit verslag te reageren en heeft per e-mail van 6 augustus 2007 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (Annex 2). Naar aanleiding van deze opmerkingen is het verslag van bevindingen op enkele punten gewijzigd (Annex 1, bijlage 1, onderdeel 5). Vervolgens heeft DTe het definitieve verslag van bevindingen aan E.ON gestuurd.
34. Bovendien heeft DTe E.ON gedurende twee weken in de gelegenheid gesteld om eventuele onregelmatigheden aan te geven in de door DTe voor zijn analyse op de klachtendossiers gebruikte gegevens. E.ON heeft op 27 september 2007 per e-mail haar reactie gegeven (Annex 1, bijlage 3). Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft DTe in het eindverslag de bouwsteen 'afhandeling' laten vallen (Annex 1, pagina 9, onderdeel 5 en Annex 1, bijlage 2, deel 5).

4.4. Overtredingen E.ON

4.4.1 Algemeen

35. Zoals hierboven in onderdeel 3.1 beschreven, houdt de norm van een adequate klachtenafhandeling naar het oordeel van de Raad in dat E.ON ten minste:
 - I. beschikt over een deugdelijke schriftelijke klachtenprocedure,
 - II. klachten ook daadwerkelijk volgens deze procedure afhandelt en
 - III. geen onnodige drempels opwerpt voor de indiening of behandeling van een klacht.
36. Op basis van het hierboven beschreven vervolgonderzoek concludeert de Raad dat E.ON in de periode 1 augustus 2006 tot en met 1 juni 2007 niet beschikte over een deugdelijke schriftelijke klachtenprocedure. Hierdoor was een adequate wijze van klachtenafhandeling

door E.ON ook niet gewaarborgd. Bovendien concludeert de Raad op basis van het onderzoek van DTe dat de klachtenafhandeling door E.ON in de onderzochte periode ook in de praktijk niet adequaat heeft gewerkt. E.ON voldoet aldus niet aan de hierboven genoemde vereisten sub I en II. De Raad is om deze reden van oordeel dat in bovengenoemde periode sprake was van een evident inadequate klachtenafhandeling door E.ON. Dit blijkt meer in het bijzonder uit de hieronder in onderdeel 4.4.2 weergegeven bevindingen.

37. Uit het vervolgonderzoek is overigens niet gebleken dat E.ON onnodige drempels opwerpt voor de indiening of behandeling van bij haar ingediende klachten. De Raad constateert dan ook dat E.ON niet is tekort geschoten in het vereiste sub III.
38. E.ON heeft in het kader van het onderzoek verklaard dat als gevolg van de overname van NRE Energie BV (hierna: NRE) klachten vanaf 18 december 2006 niet meer zijn afgehandeld volgens de tot dan toe gebruikelijke procedure. E.ON heeft gemeld dat in de periode vanaf 18 december 2006 tot 11 juni 2007 sprake is van een 'grijs gebied' wat betreft de klachtenafhandeling (zie Annex 1, bijlage 1, onderdeel 4.2, pagina 5). Vanaf 11 juni 2007 is E.ON gestart met het opzetten van een klachtenprocedure. Deze procedure was op het moment van onderzoek door DTe evenwel nog niet afgerond, geïmplementeerd en geborgd in de organisatie.

4.4.2 Tekortkomingen

39. Op grond van het vervolgonderzoek naar de opzet, het bestaan en de werking van de klachtenafhandeling door E.ON, constateert de Raad meer in het bijzonder dat de klachtenafhandeling door E.ON in de onderzochte periode (1 augustus 2006 – 1 juni 2007) de volgende tekortkomingen vertoonde.

Geen klachtdefinitie (1a)

40. E.ON heeft verklaard dat zij in de onderzochte periode niet heeft beschikt over voldoende duidelijke, op schrift gestelde richtlijnen, aan de hand waarvan haar medewerkers konden bepalen of er sprake was van een klacht. De Raad concludeert hieruit dat E.ON in de onderzochte periode niet heeft beschikt over een schriftelijke, alomvattende, voldoende duidelijke en redelijke definitie van het begrip 'klacht', die door al haar medewerkers op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en toegepast. Zie eindverslag (Annex 1), onderdeel 5.1, en verslag van bevindingen (Annex 1, bijlage 1), onderdeel 4.2.

Registratie (1b)

41. E.ON heeft verklaard dat zij geen volledig inzicht heeft in het aantal en het soort klachten dat klanten bij haar hebben ingediend in de door DTe onderzochte periode. Tot 18 december 2006 zijn klachten nog geregistreerd volgens de procedure van NRE. Hierna ontbreekt

volgens E.ON elk overzicht. E.ON kon tijdens het bedrijfsbezoek niet verklaren dat het door haar verstrekte klachtenoverzicht compleet was. De Raad constateert dat E.ON vanaf 18 december 2006 niet heeft beschikt over een afdoende registratiesysteem voor klachten ongeacht het kanaal van indiening en dat haar interne procedures ook niet voorzien in een dergelijk systeem. Zie eindverslag (Annex 1), onderdeel 5.1, en verslag van bevindingen (Annex 1, bijlage 1), onderdelen 4.2 en 4.3.

Dossiervorming (lc)

42. E.ON heeft verklaard niet in staat te zijn alle door DTe opgevraagde klachtendossiers terug te vinden. E.ON heeft van de 124 door DTe opgevraagde klachtendossiers uiteindelijk 118 unieke klachtendossiers opgeleverd. Twee dossiers waren niet meer te achterhalen door E.ON en 4 dossiers waren dubbel aangeleverd. Bovendien is gebleken dat 42% van de door E.ON opgeleverde klachtendossiers niet volledig is. De Raad constateert dat E.ON niet in staat is om alle dossiers van de in haar registratie voorkomende klachten terug te vinden. Voorts constateert de Raad dat E.ON niet in staat is volledige klachtendossiers te reproduceren. Zie eindverslag (Annex 1), onderdeel 5.1 en 5.2, en verslag van bevindingen (Annex 1, bijlage 1), onderdelen 4.2 en 4.3.

Systematische werkwijze (ld)

43. Uit verklaringen en documentatie blijkt dat E.ON geen systematische werkwijze voor het afhandelen van klachten heeft vastgesteld en geïmplementeerd. E.ON heeft verklaard dat zij in de onderzochte periode (in het bijzonder na 18 december 2006) niet de beschikking had over een op schrift gestelde systematische werkwijze waarmee haar medewerkers klachten konden afhandelen. E.ON heeft verklaard dat de klachten werden afgehandeld op “gevoel en ervaring” van de mensen die voorheen werkten volgens de procedure van NRE. Zie eindverslag (Annex 1), onderdeel 5.1, en verslag van bevindingen (Annex 1, bijlage 1), onderdelen 4.2 en 4.3.
44. Bovenstaande wordt bovendien bevestigd door de analyse van klachtendossiers die DTe heeft uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt bijvoorbeeld dat E.ON in 24% van de gevallen niet in staat is om klachten binnen 3 contactmomenten met de klager af te handelen.
45. Op basis van voorgaande constateert de Raad dat E.ON in de onderzochte periode niet heeft beschikt over een vastgelegde systematische werkwijze voor de afhandeling van klachten.

Doorlooptijden (le)

46. Uit de documentatie en de analyse van de klachtendossiers blijkt dat E.ON niet in staat is te controleren of een redelijke afhandeltermijn wordt gerealiseerd voor bij haar ingediende klachten. Hiermee wordt bevestigd hetgeen hiervoor is geconstateerd met betrekking tot de klachtenregistratie en dossiervorming van E.ON. Uit de dossieranalyse blijkt dat de

doorlooptijd in 24% van de klachten niet uit het dossier was op te maken. Voorts is in 15% van de klachten de datum van eerste indiening van de klacht niet uit het dossier op te maken en in 14% van de dossiers is de datum van afhandeling onbekend. De Raad constateert dat E.ON in de onderzochte periode geen zicht had op de doorlooptijden van haar klachtenafhandeling. Bovendien heeft E.ON niet beschikt over richtlijnen voor de maximale doorlooptijd van klachten. Zie eindverslag (Annex 1), onderdeel 5.1 en 5.2, en verslag van bevindingen, onderdeel 4.2 (Annex 1, bijlage 1).

Kennis en vaardigheden medewerkers (lf)

47. Uit de documentatie en interviews met medewerkers is DTe gebleken dat E.ON niet of nauwelijks aandacht besteed aan functieprofielen en kennismanagement voor medewerkers die betrokken zijn bij haar klachtenafhandeling. Bovendien zijn bij E.ON geen taken aan functies gekoppeld, maar op personen gericht. Hiermee is de klachtenafhandeling afhankelijk gemaakt van de personen in kwestie, met als risico dat bij afwezigheid of uitdiensttreding van deze personen de continuïteit van de klachtenafhandeling van E.ON in gevaar komt. E.ON dient meer aandacht te besteden aan specifieke voor de klachtenafhandeling essentiële competenties.
48. De Raad constateert dat er bij E.ON onvoldoende aandacht is voor de kennis en vaardigheden waarover medewerkers die bij de klachtenafhandeling zijn betrokken moeten beschikken. Zie eindverslag, onderdeel 5.1 (Annex 1), en verslag van bevindingen, onderdeel 4.2 (Annex 1, bijlage 1).

Monitoring (lg)

49. Uit de documentatie, interviews en analyse van klachtendossiers leidt de Raad af dat E.ON niet beschikt over enige vorm van monitoring van klachten op individueel en geaggregeerd niveau. Dit volgt ook uit hetgeen hierboven is geconstateerd met betrekking tot de klachtenregistratie, dossiervorming en doorlooptijden van E.ON. De Raad constateert dat E.ON niet in staat is de kwaliteit en kwantiteit van zijn klachtenafhandeling te controleren.

5. Procedure en zienswijzen E.ON

5.1. Procedure

50. Bij brief van 9 november 2007 heeft de Raad aan E.ON een concept bindende aanwijzing toegezonden. De Raad heeft E.ON daarbij in de gelegenheid gesteld om gedurende vier weken, vanaf 9 november tot en met 7 december 2007, schriftelijk haar zienswijze met betrekking tot deze concept bindende aanwijzing bij de Raad in te dienen. Tevens is E.ON uitgenodigd om haar zienswijze mondeling naar voren te brengen tijdens een hoorzitting op

maandag 26 november 2007 van 13.00 tot 15.00 uur. E.ON heeft zowel mondeling als schriftelijk haar zienswijze naar voren gebracht.

5.2. Overgelegde stukken en zienswijze

51. Tijdens de hoorzitting heeft E.ON de volgende documenten overgelegd:
 - a. een memo met datum 21 november 2007 en als titel: "Concept - Memo voor Hoorzitting NMa d.d. 26 november 2007 over concept aanwijzing klachtenafhandeling EON levering B.V.";
 - b. een uitdraai van een powerpoint sheet met als titel "Actions".
52. De schriftelijke zienswijze van E.ON is door de Raad ontvangen op 7 december 2007. Daarbij heeft E.ON de volgende documenten als bijlagen overgelegd:
 - a. een schriftelijke klachtenprocedure, versie 2.10, gedateerd 5 december 2007;
 - b. een bij de klachtenprocedure behorend stroomdiagram voor de behandeling van klachten;
 - c. een bij de klachtenprocedure behorend klachtvoorblad ongewenste aanmelding
 - d. de agenda voor de vergadering van MT BtC van 5 december 2007;
 - e. deel van de notulen van de vergadering van MT BtC van 5 december 2007;
 - f. een 'customer contact matrix';
 - g. een schriftelijke klachtenprocedure, versie 1.1, gedateerd 18 juni 2007;
 - h. de agenda voor de vergadering van MT BtC van 20 juni 2006;
 - i. deel van de notulen van de vergadering van MT BtC van 20 juni 2006;
 - j. een dagrapportage klachten en
 - k. een standaardagenda voor serviceoverleg.
53. De Raad heeft de overgelegde stukken laten beoordelen door DTe. Een verslag van de bevindingen van DTe is als Annex 3 bij dit besluit gevoegd.
54. E.On stelt zich op het standpunt dat de noodzaak om haar een bindende aanwijzing te geven niet aanwezig is. E.ON baseert zich daarbij samengevat op de volgende standpunten:
 - I. de aanwijzing is achterhaald en contraproductief en miskent de stappen die E.ON inmiddels in de juiste richting heeft gezet;
 - II. de aanwijzing is gebaseerd op niet eerder vastgestelde normen, hetgeen onwenselijk is;
 - III. de Raad heeft ten onrechte nagelaten het begrip 'klacht' zelf te definiëren;
 - IV. de aanwijzing is gedeeltelijk onuitvoerbaar, voor zover het gaat om de termijnen die daarin worden gesteld;
 - V. de aanwijzing is in strijd met de zorgvuldigheid die van de Raad bij het geven daarvan mag worden gevergd, staat niet in redelijke proporties tot het belang

dat ermee wordt gediend en met de aanwijzing wordt niet het doel bereikt waarop de aanwijzing is gericht.

55. De Raad zal hier in het navolgende op reageren.

5.3. Beoordeling zienswijzen en belangenafweging

Ad I. Effectiviteit en actualiteit aanwijzing

56. De aanwijzing is gebaseerd op onderzoek naar de afhandeling van klachten in een periode die volgens E.ON voor haar bedrijf werd gekenmerkt door het “vanuit een greenfield situatie opbouwen van een eigen klantenservice”. Daarbij lag de focus niet zozeer op het goed vastleggen van afgehandelde klachten, als wel op het voorkomen van klachten, en dit is volgens E.ON ook met DTe gecommuniceerd. Volgens E.ON heeft de Raad met deze omstandigheden onvoldoende rekening gehouden. Voorts heeft de Raad volgens E.ON ten onrechte geen rekening gehouden met het gegeven dat, zoals tijdens het vervolgonderzoek aan DTe aangekondigd, op 20 juni 2007 door E.ON een schriftelijke klachtenprocedure is vastgesteld, die momenteel wordt geïmplementeerd. E.ON voorziet dat de implementatie binnen afzienbare tijd gereed zal zijn. Gelet hierop kan de bindende aanwijzing volgens E.ON inhoudelijk en qua timing niets toevoegen aan het al in werking gezette proces tot verbetering van de klachtenafhandeling. Daar komt bij dat de aanwijzing volgens E.ON het personeel demotiveert en het negatieve sentiment van consumenten ten opzichte van energiebedrijven versterkt.
57. De Raad stelt voorop dat de omstandigheid dat E.ON in de onderzochte periode bezig was met het opbouwen van een eigen klantenservice, niet wegneemt dat E.ON ook in die periode op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verplicht was klachten op een adequate wijze af te handelen. Van E.ON mocht dan ook worden gevergd dat zij ervoor zorgde dat de opbouw van een eigen klantenservice niet tot tekortkomingen in de naleving van die verplichting zou leiden. E.ON mag als professionele organisatie daartoe bovendien ook in staat worden geacht. Voorts weerspreekt de Raad met klem de suggestie dat hij, of namens hem DTe, zou hebben goedgekeurd of anderszins het vertrouwen zou hebben gewekt dat tijdelijke tekortkomingen in de klachtenafhandeling door de vingers zouden worden gezien.
58. Dat E.ON na het door DTe uitgevoerde onderzoek alsnog een schriftelijke klachtenprocedure heeft vastgesteld, doet niet af aan het gegeven dat deze procedure in de onderzochte periode ontbrak. Daarmee schoot E.ON in de onderzochte periode tekort in de naleving van de verplichting om te zorgen voor een adequate klachtenafhandeling. Niettemin komt de Raad na beoordeling van de op 5 december 2007 vastgestelde schriftelijke klachtenprocedure, die als bijlage bij de zienswijze van E.ON is gevoegd, tot de conclusie dat E.ON thans beschikt

over een voldoende deugdelijke op schrift gestelde klachtenprocedure. De hierop gerichte aanwijzing in het concept-besluit, is in dit definitieve besluit dan ook niet meer opgenomen.

59. Het voorgaande neemt echter niet weg dat met de nadere informatie die E.ON heeft verschaft, naar het oordeel van de Raad niet (voldoende) is aangetoond dat de schriftelijke klachtenprocedure inmiddels (voldoende) in de organisatie van E.ON is geïmplementeerd (zie onderdeel 2 van Annex 3). Dat dit niet het geval is, wordt door E.ON bovendien ook erkend, nu zij zich in haar zienswijze op het standpunt stelt dat zij voor een goede implementatie van de klachtenprocedure meer tijd nodig heeft, dan de daarvoor in de voorgenomen bindende aanwijzing genoemde termijn. Hieruit volgt naar het oordeel van de Raad dat de klachtenafhandeling van E.ON ook thans nog niet adequaat is. De opdracht uit de concept bindende aanwijzing die op de implementatie van de klachtenprocedure is gericht, is om die reden in dit besluit gehandhaafd. Daarbij heeft de Raad evenwel besloten de opdrachten die specifiek betrekking hebben op het hanteren van een klachtdefinitie en het registreren van klachten niet in deze definitieve aanwijzing op te nemen, nu hij op basis van de door E.ON overgelegde klachtenprocedure, de dagrapportage klachten en het door E.ON in haar zienswijze verklaarde voldoende aannemelijk acht dat E.ON reeds aan die opdrachten voldoet. Daarentegen is naar het oordeel van de Raad niet voldoende aannemelijk geworden dat E.ON inmiddels van elke binnenkomende klacht een adequaat dossier bijhoudt, de afhandeling van klachten voldoende monitort en de klachten binnen de door haar vastgestelde maximale doorlooptijden afhandelt en voor de afhandeling van klachten de systematische werkwijze volgt die in de schriftelijke klachtenprocedure is voorgeschreven.
60. Hierbij neemt de Raad in aanmerking dat DTe reeds in 2005 is gestart met een onderzoek naar de klachtenafhandeling door vergunninghouders, waaronder E.ON. Op basis van de resultaten van dat onderzoek heeft DTe vanaf medio 2006 bij E.ON aangedrongen op verbetering van de klachtenafhandeling. Mede tegen deze achtergrond bezien acht de Raad het geven van een bindende aanwijzing tot implementatie van de door E.ON vastgestelde schriftelijke klachtenprocedure wenselijk, niettegenstaande de toezegging van E.ON dat die implementatie binnen afzienbare tijd zal zijn voltooid.
61. Voorts ziet de Raad niet in dat en waarom deze bindende aanwijzing de medewerkers van E.ON zou demotiveren, nog daargelaten dat zelfs als dit het geval zou zijn, dit naar het oordeel van de Raad geen grond oplevert om van het opleggen van een bindende aanwijzing af te zien. Hetzelfde geldt voor de stelling dat met de bindende aanwijzing het negatieve sentiment van consumenten ten opzichte van energiebedrijven zou worden versterkt. Juist een inadequate klachtenafhandeling versterkt immers het negatieve sentiment van consumenten ten opzichte van energiebedrijven. Deze bindende aanwijzing strekt er toe te bewerkstelligen dat E.ON klachten van consumenten op een adequate wijze afhandelt. Aldus

kan deze bindende aanwijzing bijdragen aan een grotere tevredenheid onder consumenten over die klachtenafhandeling.

Ad II. Grondslag aanwijzing

62. E.ON onderschrijft de wens om een schriftelijk vastgelegde klachtenprocedure te hebben, maar stelt dat dit op grond van de wet, noch de onderliggende regelgeving, noch de vergunning verplicht is. De aanwijzing is volgens E.ON dan ook gebaseerd op een overtreding van niet eerder vastgestelde normen.
63. Zoals hiervoor in randnummers 4 en 5 is uiteengezet, is E.ON wettelijk verplicht om klachten op een *adequate wijze* te behandelen. De Raad legt deze bindende aanwijzing op omdat hij op basis van de bevindingen van DTe concludeert dat E.ON in de naleving van deze wettelijke verplichting is tekortgeschoten. Als zodanig kan niet worden gezegd dat deze bindende aanwijzing is gebaseerd op niet eerder vastgestelde normen.
64. Als gezegd is de Raad zich er evenwel van bewust dat discussie mogelijk is over de vraag wanneer sprake is van een adequate klachtenafhandeling. Mede daarom beperkt de Raad zich in deze bindende aanwijzing tot het geven van aanwijzingen tot naleving van die eisen, waaraan naar het oordeel van de Raad ten minste moet worden voldaan, wil er geen sprake zijn van een evident inadequate klachtenafhandeling. Het gaat met andere woorden om minimale vereisten voor een adequate klachtenafhandeling. Een van die vereisten is dat de vergunninghouder beschikt over een deugdelijke op schrift gestelde klachtenprocedure. Zonder een dergelijke procedure kan een adequate wijze van klachtenafhandeling naar het oordeel van de Raad niet voldoende worden verzekerd. Met een dergelijke procedure wordt immers gewaarborgd dat klachten door alle betrokken medewerkers zoveel mogelijk op een uniforme wijze worden afgehandeld. Aangezien alle vergunninghouders op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verplicht zijn klachten adequaat af te handelen, gelden de hiervoor in onderdeel 3 genoemde vereisten voor alle vergunninghouders.
65. De Raad heeft ervoor gekozen om een bindende aanwijzing te geven waarin deze verplichting is opgenomen, alvorens naleving van deze verplichting daadwerkelijk af te dwingen. In dit verband wijst de Raad erop dat het instrument van de bindende aanwijzing bij uitstek het middel is om te concretiseren welke verplichtingen uit een bepaald voorschrift voortvloeien, alvorens naleving daadwerkelijk wordt afgedwongen (zie Kamerstukken II, 2004-2005, nr. 6, p. 4 en Kamerstukken II, 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 85).

Ad III. Definiëring van het begrip 'klacht'

66. E.ON stelt dat er sprake is van omdraaiing van taken en bevoegdheden doordat de Raad nalaat het begrip 'klacht' te definiëren. Dit heeft volgens E.ON tot gevolg dat zij wordt benadeeld ten opzichte van bedrijven die het begrip 'klacht' enger opvatten dan E.ON. E.ON

stelt in dit verband dat zij een strenge norm hanteert. Voorts zou de klachtenafhandeling door vergunninghouders enkel objectief met elkaar kunnen worden vergeleken, indien dit gebeurt aan de hand van een door DTe vastgestelde definitie van het begrip 'klacht'. Dat de klachtenafhandeling door E.ON bovengemiddeld goed is, blijkt volgens haar uit het relatief geringe aantal klachten dat over haar bij de Geschillencommissie Energie en Water wordt ingediend.

67. Een adequate klachtenafhandeling veronderstelt naar het oordeel van de Raad dat de vergunninghouders hebben vastgelegd wat zij beschouwen als een klacht en deze definiëring ook daadwerkelijk gebruiken om vast te stellen of een klantencontact als een klacht moet worden behandeld. Voorts veronderstelt een adequate klachtenafhandeling dat de gebruikte definitie een *begrijpelijke* en *redelijke* definitie is. Aldus wordt uitgesloten dat vergunninghouders een zo enge definitie van het begrip 'klacht' hanteren, dat contacten die objectief gezien een 'klacht' inhouden, door de vergunninghouder niet als zodanig worden aangemerkt. Hoe vergunninghouders het begrip 'klacht' binnen de zojuist genoemde grenzen van begrijpelijkheid en redelijkheid precies formuleren, laat de Raad aan de vergunninghouders zelf over. De Raad is niet verplicht een dergelijke definitie voor te schrijven. Bovendien ligt het naar het oordeel van de Raad, gelet op de ruimte die hij bedrijven wenst te laten om zich ook op het gebied van de klachtenafhandeling boven het minimaal vereiste niveau van elkaar te onderscheiden, niet op zijn weg om een dergelijke definitie te geven. Zou E.ON inderdaad een ruimere opvatting van het begrip klacht hanteren dan haar concurrenten, dan zal dat kunnen bijdragen aan een positievere waardering van E.ON door haar klanten. De Raad ziet dan ook niet in dat hij taken en bevoegdheden omdraait, door het begrip 'klacht' niet zelf en voor alle vergunninghouders verbindend te definiëren.
68. Voorts merkt de Raad op dat de gang van zaken in het kader van de nul- en één-meting voor het onderhavige besluit niet relevant is, aangezien deze bindende aanwijzing is gebaseerd op de bevindingen van het vervolgonderzoek "OBW-klachtenafhandeling". Op grond van dit vervolgonderzoek concludeert de Raad dat E.ON in de onderzochte periode niet in staat was klachten die door haar zelf als 'klacht' waren aangemerkt, adequaat af te handelen. Naar het oordeel van de Raad heeft E.ON in het kader van haar zienswijze bovendien niet (voldoende) aangetoond dat inmiddels wél sprake is van een adequate klachtenafhandeling. Dat de Raad, noch DTe in dit onderzoek een eigen definitie van het begrip 'klacht' heeft vastgelegd, doet hier niets aan af. Overigens merkt de Raad op dat de onderzoeken naar de klachtenafhandeling in het kader van de nul- en één-meting waren gericht op de waardering van de klachtenafhandeling door consumenten. De uitkomsten van deze onderzoeken waren dan ook niet afhankelijk van een door DTe al dan niet gehanteerde klachtdefinitie.

69. Ten slotte doet ook de stelling van E.ON dat bij de geschillencommissie Energie en Water relatief weinig klachten over haar zijn ingediend, niets af aan de uit het onderzoek van DTe geconstateerde tekortkomingen. Meer in het algemeen kan bovendien niet worden gezegd dat het gegeven dat bij de geschillencommissie relatief weinig klachten over E.ON zouden zijn ingediend, betekent dat de klachtenafhandeling van E.ON (daarom) adequaat is. De hoeveelheid ingediende klachten is immers ook van andere omstandigheden afhankelijk.

Ad IV. Termijnen

70. E.ON meent dat de termijnen waarbinnen de bindende aanwijzing moet worden opgevolgd, onrealistisch zijn. Een termijn van één maand is volgens haar voor de implementatie van de klachtenprocedure, in het bijzonder voor de uitleg van de procedure en het inwerken van medewerkers, onvoldoende.
71. Voor de goede orde wijst de Raad erop dat met deze bindende aanwijzing E.ON een termijn van uiterlijk twee maanden na dagtekening van deze bindende aanwijzing wordt gegund om de door haar vastgestelde schriftelijke klachtenprocedure in de organisatie te borgen en te implementeren. De Raad acht dit geen onrealistische termijn. Anders dan E.ON is de Raad van oordeel dat het mogelijk moet zijn om de medewerkers die bij de klachtenafhandeling zijn betrokken, binnen twee maanden zodanig vertrouwd te maken met de te volgen klachtenprocedure, dat klachten ook daadwerkelijk volgens deze procedure worden afgehandeld. De Raad maakt bij de aanwijzing die erop is gericht dat klachten binnen twee maanden volgens de op schrift gestelde klachtenprocedure worden afgehandeld, echter in zoverre een uitzondering, dat hij E.ON een termijn van uiterlijk zes maanden gunt om er voor te zorgen dat de medewerkers die zijn betrokken bij de klachtenafhandeling beschikken over het kennis- en vaardighedenniveau dat E.ON daarvoor blijktens die klachtenprocedure meer in het algemeen nodig acht.
72. Ten slotte wijst de Raad in dit verband erop dat met deze aanwijzing geen eisen worden gesteld waaraan E.ON niet al op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet diende te voldoen. Bovendien dringt DTe, als hiervoor gezegd, al sinds medio 2006 aan op verbetering van de klachtenafhandeling door E.ON en is het voornemen om deze aanwijzing te geven reeds op 9 november 2007 aan E.ON bekend is gemaakt.

Ad V. Zorgvuldigheid en proportionaliteit

73. E.ON stelt dat het geven van de bindende aanwijzing in strijd komt met het zorgvuldigheids- en proportionaliteitsbeginsel. Daartoe voert zij aan dat de Raad miskent dat de bindende aanwijzing dient om een norm te handhaven, niet om een norm vast te stellen, en dat de bindende aanwijzing niet in redelijke proporties staat tot het te bereiken doel, nu dit doel ook zonder die maatregel al is bereikt.

74. De Raad stelt voorop dat het instrument van de bindende aanwijzing in verhouding tot een last onder dwangsom of een boete het voor E.ON minst belastende instrument is dat hij kan inzetten om te bereiken dat E.ON op korte termijn zal voldoen aan haar wettelijke verplichting om klachten op adequate wijze af te handelen. Daarbij is het instrument van de bindende aanwijzing het aangewezen middel om te concretiseren welke verplichtingen uit een bepaald voorschrift voortvloeien. Nu, zoals hiervoor opgemerkt, de door E.ON vastgestelde schriftelijke klachtenprocedure nog niet in de organisatie van E.ON is geïmplementeerd, kan niet worden gezegd dat het doel van de daarop gerichte bindende aanwijzing reeds is bereikt. Voorts is de Raad van oordeel dat E.ON inmiddels genoeg gelegenheid heeft gekregen om haar klachtenafhandeling zelf op orde te brengen. Gelet hierop en gelet op hetgeen de Raad hiervoor onder meer in reactie op de zienswijzen van E.ON heeft uiteengezet, meent de Raad dat het besluit een bindende aanwijzing te geven alleszins zorgvuldig tot stand is gekomen en meer in het bijzonder dat deze bindende aanwijzing alleszins proportioneel is.
75. Bij het voorgaande neemt de Raad ten slotte het volgende in aanmerking. De tweede Elektriciteits- en Gasrichtlijnen² dragen de lidstaten van de Europese Unie op te waarborgen dat huishoudelijke afnemers verzekerd zijn van een goede marktpositie. Hiertoe heeft de Nederlandse wetgever in paragraaf 8.1a van de Elektriciteitswet 1998 en in paragraaf 5.3 van de Gaswet een vergunningenstelsel voor de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers opgenomen. Uitgangspunt hierbij is te kunnen waarborgen dat kleinverbruikers ook in een vrije leveringsmarkt kunnen rekenen op een betrouwbare energievoorziening tegen redelijke tarieven en voorwaarden³. Een van die voorwaarden is dat de vergunninghouder klachten op een adequate wijze afhandelt. Met het vergunningenstelsel is bovendien voorzien in een geschikt instrument om in te grijpen wanneer mocht blijken dat de belangen van de kleinverbruiker worden aangetast⁴.
76. Het beschermen van kleinverbruikers is een belangrijke pijler uit de Electriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het vergunningensysteem is een essentieel onderdeel in het wettelijk instrumentarium ter bescherming van de kleinverbruiker. Door de eisen die worden gesteld aan vergunninghouders kunnen kleinverbruikers erop vertrouwen dat zij op die markt te maken hebben met betrouwbare bedrijven die hun bedrijfsvoering goed op orde hebben. Dit betekent dat het lang laten voortbestaan van een situatie waarin een bedrijf niet aan deze vereisten voldoet, het vertrouwen van kleinverbruikers kan schaden en daarmee de werking van de energiemarkt. Hierbij merkt de Raad voorts op dat een adequate klachtenafhandeling ook in het belang van de vergunninghouders zelf is. Een adequate klachtenafhandeling

² Richtlijn 2003/54/EG en Richtlijn 2003/55/EG

³ TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 463, nr. 95, pag. 6

⁴ TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 463, nr. 74, pag. 3

draagt immers direct bij aan herstel en verbetering van eventuele tekortkomingen in de werkwijzen en processen van vergunninghouders. Door kennisneming van de klachten en kennis van de wijze waarop deze worden afgehandeld, worden bedrijven in staat gesteld om hun functioneren/prestaties te verbeteren en daarmee hun concurrentiepositie.

Conclusie

77. Uit de hierboven opgenomen beoordeling van de zienswijzen volgt dat de Raad afziet van het geven van een bindende aanwijzing tot het vaststellen van een deugdelijke schriftelijke klachtenprocedure, zoals in het concept-besluit nog wel was opgenomen. Nu E.ON heeft aangetoond dat zij inmiddels een dergelijke procedure heeft, is er geen reden meer deze aanwijzing te handhaven. De bindende aanwijzing die is gericht op het verzekeren van de implementatie van deze klachtenprocedure in de organisatie en werkwijze van E.ON wordt evenwel gehandhaafd, aangezien E.ON naar het oordeel van de Raad niet (voldoende) heeft aangetoond dat klachten inmiddels ook daadwerkelijk volgens deze klachtenprocedure worden afgehandeld. Voorts is niet gebleken dat er aan de zijde van E.ON zodanig zwaarwegende belangen zijn die zich tegen het geven van deze bindende aanwijzing verzetten, dat om die reden daarvan zou moeten worden afgezien.

6. Besluit

6.1 Opdracht

78. Gelet op het voorgaande draagt de Raad E.ON op om:

1. zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee maanden na dagtekening van deze bindende aanwijzing de implementatie van haar schriftelijk klachtenprocedure te voltooien door:
 - van elke klacht een dossier bij te houden, waarin alle contactmomenten met de klant en door de vergunninghouder ondernomen acties met betrekking tot de klacht zijn vastgelegd en waarin alle op die klacht betrekking hebbende correspondentie en overige stukken worden opgenomen;
 - bij de afhandeling van klachten de maximale doorlooptijden in acht te nemen die zijn vermeld in de door haar vastgestelde schriftelijke klachtenprocedure;
 - klachten af te handelen conform de systematische werkwijze die is vastgelegd in de schriftelijke klachtenprocedure;
 - de afhandeling van klachten te monitoren overeenkomstig de wijze die is vermeld in de schriftelijke klachtenprocedure en
2. er voor te zorgen dat de medewerkers die zijn betrokken bij de klachtafhandeling zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes maanden na dagtekening van deze bindende

aanwijzing, beschikken over het kennis- en vaardighedeniveau dat E.ON daarvoor blijkens de schriftelijke klachtenprocedure nodig acht.

79. Daarbij draagt de Raad op grond van artikel 7 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 35 in samenhang met artikel 34 van de Gaswet E.ON op om de Directeur DTe over de uitvoering van deze bindende aanwijzing te informeren door aan deze:
- binnen twee maanden na dagtekening van deze bindende aanwijzing te rapporteren welke concrete maatregelen E.ON heeft getroffen om te waarborgen dat klachten daadwerkelijk volgens haar schriftelijke klachtenprocedure worden afgehandeld.

6.2 Inwerkingtreding

80. Dit besluit treedt met onmiddellijke ingang in werking. Deze bindende aanwijzing verduidelijkt de wettelijke verplichting van de vergunninghouder om zorg te dragen voor de levering van elektriciteit en gas tegen redelijke voorwaarden en stelt als zodanig geen eisen waaraan E.ON niet al op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet diende te voldoen. E.ON dient dan ook met onmiddellijke ingang te voldoen aan de hierboven gegeven opdrachten. Wel gunt de Raad aan E.ON de hierboven genoemde termijnen om de nodige aanpassingen in haar organisatie en werkwijze te realiseren.

6.3 Naleving

81. De Raad zal toezien op de naleving van deze bindende aanwijzing. DTe kan daartoe gegevens opvragen, een bedrijfsbezoek afleggen, gegevens ter plekke kopiëren en zonodig zaken in beslag nemen. Constateert de Raad dat E.ON deze bindende aanwijzing niet opvolgt, dan levert dit een overtreding van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op. De Raad is in dat geval bevoegd E.ON ter zake van die overtreding een last onder dwangsom en/of een boete op te leggen.

6.4 Publicatie

82. Tot slot is van belang dat niet alleen E.ON weet welke wettelijke taken en verplichtingen zij heeft, maar dat ook andere marktpartijen (zoals vergunninghouders en kleinverbruikers) daarvan op de hoogte zijn en zich op hun overeenkomstige rechten kunnen beroepen. Van deze bindende aanwijzing zal daarom mededeling worden gedaan in de Staatscourant. Voorts zal deze bindende aanwijzing worden gepubliceerd op de website van DTe (www.dte.nl).

Den Haag,

Datum:

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

Drs. P.J. Plug

Directeur Directie Toezicht Energie

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag