



## Besluit

### Aangepast vervangend besluit op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/597362  
Zaaknummer : ACM/21/053328  
Datum : 16 mei 2023

## 1. Samenvatting

1. In dit besluit neemt de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) een nieuwe vervangende beslissing op het bezwaarschrift van < vertrouwelijk > (hierna: eiser). In dit nieuwe besluit geeft de ACM een meer inhoudelijke motivering waarom zij het verzoek om handhaving van eiser afwijst.
2. De ACM is van oordeel dat de algemene kwaliteitseis die in de Postwet 2009 is opgenomen voor de verlener van de universele postdienst (hierna: UPD) op zichzelf genomen ook gaat over een juiste en zorgvuldige aflevering van aangetekende UPD-poststukken. De ACM kan op korte termijn niet doeltreffend handhavend optreden ter zake van deze algemene kwaliteitseis. De ACM wijst het verzoek om handhaving van eiser daarom af. < vertrouwelijk >.

## 2. Verloop van de procedure

3. Op 28 april 2021 heeft eiser de ACM verzocht handhavend op te treden tegen PostNL. De klacht van eiser had betrekking op de dienst 'aangetekende post' van PostNL. Eiser stelt dat PostNL aangetekende post niet op de juiste wijze aflevert. Zo zouden postbezorgers zelf een handtekening voor ontvangst zetten, worden poststukken onbeheerd achterlaten en ten onrechte bij de burens afgeleverd. Eiser wil dat PostNL structurele maatregelen neemt om deze misstanden te voorkomen. Ook wil eiser dat PostNL incidenten in de postbezorging goed afhandelt.
4. Tegen het eerdere besluit op bezwaar heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. Bij tussenuitspraak van 20 juni 2022 (ongepubliceerd) heeft de rechtbank een bestuurlijke lus toegepast en de ACM in de gelegenheid gesteld een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van de tussenuitspraak.
5. In het daarop volgende besluit op bezwaar van 2 september 2022 heeft de ACM zich op het standpunt gesteld dat er geen kwaliteitseisen voor aangetekende poststukken zijn opgenomen in de Postwet 2009 en de daarop gebaseerde regelgeving, zodat er geen voorschrift wordt overtreden wanneer een postbezorger zelf een handtekening voor ontvangst zet, een poststuk onbeheerd achterlaat of bij de burens afgeeft.
6. Eiser heeft in de beroepsprocedure vervolgens een aantal gronden tegen dit besluit op bezwaar van de ACM van 2 september 2022 gericht. Mede naar aanleiding hiervan ziet de ACM aanleiding een nieuw besluit op bezwaar te nemen dat het besluit op bezwaar van 2 september 2022 vervangt.

## 3. Beoordeling

7. Op grond van artikel 16, derde lid, onder a, Postwet 2009 is PostNL als verlener van de UPD verplicht om het vervoer van aangetekende poststukken als aparte dienst aan te bieden.
8. Uit artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 volgt dat PostNL als verlener van de UPD een postdienst van een goede kwaliteit dient te bieden. Daartoe voldoet PostNL in het kader van het postvervoer van 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 UPD.

### 3.1. Gaat de Postwet 2009 over de bezorging van aangetekende poststukken?

9. In de eerste volzin van artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 is een algemene eis opgenomen voor kwaliteit van de postdienst die betrekking heeft op UPD-poststukken. De UPD omvat ook het vervoer van aangetekende poststukken. Dan gaat het niet om alle aangetekende poststukken die PostNL vervoert, maar alleen om de aangetekende poststukken die PostNL tegen het zogenoemde enkelstukstarief vervoert. Dit laatste volgt uit artikel 16, derde lid, onder a, Postwet 2009 in samenhang bezien met artikel 3, eerste lid, Postbesluit 2009. De ACM is van oordeel dat voormelde de algemene kwaliteitseis op zichzelf genomen ook betrekking heeft op een juiste en zorgvuldige aflevering van aangetekende UPD-poststukken.

### 3.2. Vallen de poststukken van eiser onder de UPD?

10. De rechtbank Rotterdam heeft de ACM verzocht aan te geven welke poststukken waarover eiser klaagt onder de UPD vallen. De ACM heeft in haar brief van 29 maart 2023 een eerste antwoord gegeven op deze vraag en aangegeven dat zij in dit besluit zal opnemen of andere poststukken dan in de brief vermeld onder de UPD vallen.
11. Zoals hiervoor aangegeven, worden UPD-poststukken tegen het enkelstukstarief verzonden. Het gaat dan om brieven en pakketten in verschillende gewichtsklassen. Partijen, zoals webwinkels, die veel poststukken versturen maken veelal commerciële afspraken met PostNL om zo in aanmerking te komen voor een volumekorting. De gemiddelde prijs per poststuk wijkt dan af van het enkelstukstarief. Poststukken die onder een zakelijk contact worden verzonden, vallen dus niet onder de UPD.
12. Alleen PostNL kan aan de hand van de barcode op het poststuk met volledige zekerheid vaststellen of een bepaald poststuk tegen het enkelstukstarief is verzonden. Omdat eiser veelal geen informatie over de barcodes van de poststukken heeft overgelegd, heeft de ACM PostNL verzocht aan te geven of zij een zakelijk contract heeft met de betreffende verzenders van de poststukken. PostNL heeft aan de ACM bevestigd dat zij een zakelijk contract heeft met < vertrouwelijk >. PostNL heeft verder aangegeven geen zakelijk contract te hebben met < vertrouwelijk >. Hieruit kan volgens PostNL echter niet worden geconcludeerd dat de poststukken van < vertrouwelijk > onder de UPD vallen, omdat deze via een intermediair verzonden kunnen zijn die wel een zakelijk contract met PostNL heeft. Wat betreft de aangetekende post die eiser ontvangt van < vertrouwelijk >, heeft de ACM in haar brief aan de rechtbank van 29 maart 2023 per ongeluk aangegeven dat deze geen UPD post betreft. PostNL heeft bevestigd dat aangetekende poststukken van < vertrouwelijk > tegen het enkelstukstarief worden verzonden.<sup>1</sup>
13. De informatie die eiser heeft overgelegd over poststukken die niet goed zouden zijn bezorgd, is omvangrijk en slecht toegankelijk.<sup>2</sup> De ACM sluit niet uit dat zij daardoor sommige verzenders van poststukken waarover eiser klaagt over het hoofd ziet. Voor zover dat het geval is, is het hiervoor

<sup>1</sup> ACM/INT/469427

<sup>2</sup> De ACM heeft deze informatie bij brief van 18 april 2023, ACM/UIT/595734, toegezonden aan de rechtbank. Het betreft onder andere een PDF van 430 pagina's (mailverkeer inzake PostNL deel I) en een PDF van 385 pagina's (mailverkeer inzake PostNL deel II). Een inhoudsopgave ontbreekt.

geschetste beeld niet anders. De poststukken waarover eiser klaagt, zullen veelal onder een zakelijk contract worden verzonden waardoor deze niet vallen onder de UPD. Soms zal niet goed zijn vast te stellen of het gaat om UPD-poststukken. Een beperkt aantal poststukken zal wel onder de UPD vallen, zoals de poststukken die eiser van < vertrouwelijk > ontvangt.

### 3.3. Is de algemene kwaliteitseis uit de Postwet 2009 overtreden?

14. Voor zover eiser aanvoert dat sommige individuele aangetekende poststukken niet goed zijn bezorgd, merkt de ACM het volgende op. Hoewel de algemene kwaliteitseis in artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 op zichzelf betrekking heeft op een juiste en zorgvuldige afhandeling van aangetekende UPD-poststukken, gaat het hierbij niet om individuele poststukken. De norm ziet namelijk op de kwaliteit van de postdienst als geheel. Die postdienst is een – grotendeels handmatig – bulkproces dat jaarlijks alleen al honderden miljoenen UPD-poststukken omvat. Het is onvermijdelijk dat ergens in het proces van collecteren, sorteren en bezorgen daarbij weleens iets fout gaat. Gezien het voorgaande leidt de enkele omstandigheid dat sommige individuele aangetekende poststukken van eiser niet goed zijn bezorgd, er niet toe dat de algemene kwaliteitseis in artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 is overtreden.
15. Voor zover eiser stelt dat er structurele misstanden zijn met de bezorging van aangetekende post, merkt de ACM het volgende op. Artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 eist dat de postdienst als geheel van een goede kwaliteit is. De ACM stelt vast dat deze norm nader is geconcretiseerd voor standaard brievenbuspost en voor rouw- en medische post als het gaat om de overkomstduur, de regelmaat en de betrouwbaarheid van de UPD. Zo is in een Postbesluit 2009 een kwaliteitsnorm opgenomen van 95% voor de overkomstduur. Dat betekent dat de UPD-post in 95% van de gevallen op tijd moet worden bezorgd. Om deze norm van 95% te monitoren doet een onafhankelijk bureau in opdracht van PostNL onderzoek middels proefbriefverzendingen; < vertrouwelijk >. PostNL rapporteert jaarlijks aan de ACM de uitkomsten van dit onderzoek en publiceert deze ook in haar jaarverslag. De algemene kwaliteitseis in artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 is evenwel niet nader geconcretiseerd als het gaat om de aflevering van aangetekende UPD-post. Evenmin is er op dit moment een systeem voorhanden om te monitoren of de algemene kwaliteitseis in zoverre wordt nageleefd.
16. Eiser beoogt met zijn verzoek om handhaving dat de ACM op korte termijn handhavend optreedt jegens PostNL. Omdat dat niet mogelijk is, zal de ACM het handhavingsverzoek van eiser afwijzen. De ACM kan alleen doeltreffend handhavend optreden als zij heeft vastgesteld dat er een zodanig structureel probleem is met de bezorging van aangetekende UPD-post dat de goede kwaliteit van deze postdienst niet is gewaarborgd. Dat zou in de praktijk een uitvoerig en tijdrovend onderzoek naar de postdienst voor aangetekende UPD-poststukken betekenen. Immers, in het kader van dat onderzoek zou de algemene kwaliteitseis nader dienen te worden geconcretiseerd als het gaat om de aflevering van aangetekende UPD-post. Ook zou een monitoringssysteem dienen te worden opgezet, zodat de ACM de ontwikkeling van kwaliteit van de postdienst voor de aangetekende UPD-stukken in de tijd kan controleren.
17. Bij haar beslissing het handhavingsverzoek van eiser af te wijzen, weegt de ACM mee dat eiser een beperkt materieel belang heeft bij zijn handhavingsverzoek. Het handhavingsverzoek van eiser concentreert zich op de wijze van aflevering van aangetekende poststukken. Postbezorgers zouden volgens eiser zelf een handtekening voor ontvangst zetten, poststukken zouden onbeheerd worden achterlaten en zouden ten onrechte bij de bureaus worden afgeleverd. Één van de gezinsleden van eiser zou afhankelijk zijn van de bezorging van medische hulpmiddelen. De ACM stelt echter vast dat veel poststukken van eiser niet onder de UPD vallen. Verder stelt de ACM vast dat eiser in de meeste gevallen de poststukken uiteindelijk wel ontvangt.

18. Wel merkt de ACM op dat eiser niet alleen staat in zijn ontevredenheid over de kwaliteit van de aangetekende dienst voor UPD-poststukken. De ACM ontvangt een toenemend aantal signalen van consumenten en bedrijven over aangetekende poststukken die niet, niet tijdig of niet juist wordt afgeleverd. Ook uit (sociale)media berichtgeving blijkt dat dit probleem een grote maatschappelijke impact heeft.<sup>3</sup> De dienst aangetekende post wordt gebruikt door verzenders en ontvangers voor wie het van groot belang is om zeker te zijn dat de ontvanger de poststukken in handen heeft gekregen. Zo worden bijvoorbeeld oproepen voor zittingen in de rechtbank en besluiten van overheidsorganen aangetekend verstuurd. Daarbij betaalt de verzender voor de aangetekende dienst minimaal €8,75 per poststuk.<sup>4</sup> < vertrouwelijk >.

### 3.4. De conclusie

19. Voor zover eiser stelt dat sommige individuele aangetekende UPD-poststukken niet goed zijn bezorgd, is de conclusie dat artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 niet is overtreden. Voor zover eiser de kwaliteit van de postdienst voor aangetekende UPD-poststukken als geheel aan de orde stelt, is de conclusie dat de ACM op korte termijn niet doeltreffend handhavend kan optreden. Gezien het voorgaande wijst de ACM het verzoek om handhaving van eiser af.
20. De ACM heeft het verzoek om handhaving van eiser eerder niet in behandeling genomen. Aangezien de ACM nu tot de slotsom komt dat dit verzoek om handhaving moet worden afgewezen, is het bezwaar van eiser gegrond. Op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vergoedt de ACM de reis- en verletkosten die eiser in de bezwaarfase heeft gemaakt.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld "Aangetekende brieven PostNL doodleuk door brievenbus gegooid | Radar Checkt!" beschikbaar op <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/aangetekende-brieven-postnl-doodleuk-door-brievenbus-gegooid-radar-checkt/> en "Rechters en advocaten klagen over haperende aangetekende post" in het Financieel Dagblad van 24 februari 2023, beschikbaar op <https://fd.nl/bedrijfsleven/1468822/rechters-en-advocaten-klagen-over-haperende-aangetekende-post-nzd3caQpt4Tv>

<sup>4</sup> Prijs op 26 april 2023.

---

## 4. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt;

- I. verklaart het bezwaar van eiser gegrond;
- II. herroept de besluiten van 27 juli 2021 met kenmerk ACM/UIT/558891 en 2 september 2022 met kenmerk ACM/UIT/582180;
- III. stelt dit besluit op bezwaar hiervoor in de plaats;
- IV. vergoedt de reis- en verletkosten van eiser tot een bedrag van 262,00 euro.

Den Haag, 16 mei 2023

de Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w.g.

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

*Het beroep van eiser heeft op grond van artikel 6:19 Algemene wet bestuursrecht mede betrekking op dit vervangende besluit op bezwaar. Andere belanghebbenden kunnen beroep instellen tegen dit vervangende besluit op bezwaar. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*