



Besluit

Handhavingsverzoek jegens PostNL

Ons kenmerk : ACM/UIT/619377
Zaaknummer : ACM/24/188237
Datum : 20 maart 2024

1. Verzoek tot handhavend optreden

- Op 29 januari 2024 heeft **[vertrouwelijk]** (hierna: verzoeker) een handhavingsverzoek ingediend over een mogelijke overtreding door PostNL N.V. (hierna: PostNL) doordat er geen fysieke kennisgeving is achtergelaten bij het niet kunnen uitreiken van enkele poststukken.¹ Verzoeker verzoekt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) hier handhavend tegen op te treden.
- Verzoeker stelt dat de rechtbank Midden-Nederland op 23 november 2023 een uitspraak heeft toegezonden per aangetekende post. Omdat verzoeker kennelijk niet thuis was (of er niet is aangebeld) en evenmin een 'niet-thuis'-briefje heeft ontvangen is het poststuk niet opgehaald bij Top1Toys en retour gestuurd naar de Rechtbank. Verzoeker heeft dit op 30 december 2023 per e-mail gemeld bij een medewerker van PostNL. Uit de reactie van PostNL van 8 januari 2024 komt naar voren dat PostNL het gemelde incident heeft uitgezocht en dat is gebleken dat er op 19 december 2023 een bezorgpoging op het adres van verzoeker heeft plaatsgevonden. Omdat verzoeker niet thuis was, is er een fysieke kennisgeving achtergelaten. Onderzoek van de afdeling klantenservice heeft uitgewezen dat op deze kennisgeving slechts 1 zending was vermeld (een pakket), maar dat er 3 aangetekende brieven niet zijn vermeld; deze brieven waren afkomstig van de ACM, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Rechtbank Midden Nederland. De conclusie van PostNL is daarom dat deze drie zendingen retour afzender zijn gestuurd, omdat verzoeker niet bekend was met het feit dat deze op het afhaalpunt lagen. PostNL vindt het vervelend dat verzoeker dit incident heeft moeten melden **[vertrouwelijk]**.²
- Verzoeker stelt daarnaast dat op 23 januari 2024 een pakketbezorger voor een dichte deur stond, maar geen fysieke kennisgeving heeft achtergelaten. Wel heeft verzoeker een e-mail ontvangen van de verzender met een track en trace link. Verzoeker heeft dit op 23 januari gemeld bij een medewerker van PostNL. PostNL stelt in zijn reactie op 24 januari 2024 dat het voor pakketten het beleid is, vanwege de kosten maar ook het milieu, om geen fysieke kennisgeving maar alleen een digitale kennisgeving achter te laten. Gelukkig is de kennisgeving in dit geval gestuurd en overgekomen.³
- Verzoeker vraagt de ACM met betrekking tot de drie incidenten van 23 november 2023 en het incident van 23 januari 2024 handhavend op te treden. Het probleem blijft onverminderd voortduren. Verzoeker stelt in dat kader dat artikel 17 Postwet 2009 jo. artikel 5 Postbesluit een

¹ ACM/IN/839823.

² ACM/IN/839823.

³ ACM/IN/839823.

voldoende grondslag bieden om handhavend op te treden. PostNL houdt zich niet aan de algemene voorwaarden.

2. Eerdere handhavingsverzoeken van verzoeker

5. Op 28 april 2021 heeft verzoeker de ACM verzocht handhavend op te treden tegen PostNL (Handhavingsverzoek I). De klacht van verzoeker had betrekking op de dienst 'aangetekende post' van PostNL. Verzoeker stelde dat PostNL aangetekende post niet op de juiste wijze aflevert. Zo zouden bezorgers zelf een handtekening voor ontvangst zetten, worden poststukken onbeheerd achterlaten en ten onrechte bij de burens afgeleverd. Verzoeker wilde dat PostNL structurele maatregelen neemt om deze misstanden te voorkomen. Ook wilde verzoeker dat PostNL incidenten in de postbezorging goed afhandelt.⁴
6. Op 3 april 2023 en 10 mei 2023 heeft verzoeker de ACM opnieuw verzocht handhavend op te treden tegen PostNL (Handhavingsverzoeken II t/m IX). Deze handhavingsverzoeken zagen in essentie op hetzelfde als Handhavingsverzoek I.⁵
7. De ACM heeft deze handhavingsverzoeken (aanvankelijk) afgewezen. De algemene eis in artikel 16, zesde lid, Postwet 2009, dat de universele postdienst van een goede kwaliteit moet zijn, ziet niet op individuele poststukken maar op de kwaliteit van de postdienst als geheel. Bovendien is de norm niet nader geconcretiseerd in wet- en regelgeving als het gaat om de uitreiking van aangetekende poststukken. Evenmin is er een systeem voorhanden om te monitoren of de algemene kwaliteitseis in zoverre wordt nageleefd. Wel zag de ACM mede op basis van signalen aanleiding uit eigen beweging een onderzoek te starten, wat op termijn alsnog zou kunnen leiden tot handhavend optreden.⁶
8. Verzoeker ging hiertegen in bezwaar en vervolgens in beroep. In een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 augustus 2023 werd het beroep van verzoeker gegrond verklaard. De ACM werd opgedragen binnen zes weken een nieuw besluit te nemen en daarin resultaten van het lopende onderzoek te betrekken.⁷
9. Bij besluit van 28 september 2023 nam de ACM een nieuwe beslissing op het bezwaar van verzoeker ten aanzien van Handhavingsverzoek I.⁸ Daarmee gaf de ACM gevolg aan de uitspraak van de rechtbank Rotterdam. De ACM constateerde dat PostNL, als verlener van de universele postdienst (UPD), niet voldoet aan de algemene kwaliteitsnorm van artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 **[vertrouwelijk]**
]
10. Op 19 december 2023 heeft de voorzieningenrechter **[vertrouwelijk]** uitspraak gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening van PostNL. De voorzieningenrechter heeft het handhavingsbesluit van 28 september 2023 geschorst. Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter biedt artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 geen grondslag voor het handhaven van de kwaliteit **[vertrouwelijk]**
] zoals de ACM dat heeft gedaan.⁹
11. Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 augustus 2023 is hoger beroep ingesteld, zowel door verzoeker als door PostNL.

⁴ Zaaknummer ACM/21/051815.

⁵ Zaaknummers ACM/23/183029, ACM/23/183030 en ACM/23/183521.

⁶ Besluit van de ACM van 16 mei 2023, ACM/UIT/597355; Besluit van de ACM van 30 mei 2023, ACM/UIT/597948.

⁷ ECLI:NL:RBROT:2023:7257.

⁸ ACM/UIT/605072, niet gepubliceerd.

⁹ Niet gepubliceerd.

3. Beoordeling handhavingsverzoek

3.1. Vallen de poststukken onder de UPD?

12. De ACM is belast met het toezicht op de naleving van wat bij of krachtens de Postwet 2009 is bepaald. Daarin zijn onder meer regels gesteld voor de kwaliteit van de universele postdienst (UPD). Voor de beoordeling van het handhavingsverzoek van verzoeker is het van belang vast te stellen of het UPD-poststukken betreft.
13. UPD-poststukken worden tegen het enkelstukstarief verzonden. Het gaat dan om brieven en pakketten in verschillende gewichtsklassen. Partijen, zoals webwinkels of banken, 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 dergelijk zakelijk contact worden verzonden, vallen dus niet onder de UPD. 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.
14. Voor zover het handhavingsverzoek ziet op de drie aangetekende poststukken, gaat de ACM ervan uit dat dit UPD-stukken betreft. PostNL heeft in eerdere procedures bevestigd dat aangetekende post van rechterlijke instanties tegen het enkelstukstarief worden verzonden. Ditzelfde geldt voor aangetekende post van de ACM.
15. Wat betreft het incident van 23 januari 2024 heeft de ACM PostNL verzocht om na te gaan of het pakket een UPD-poststuk is.¹⁰ PostNL heeft aangegeven dat het pakket een Verhoogde Aansprakelijkheid Zending is en geen UPD-zending.¹¹ Dit incident valt daarom buiten de reikwijdte van het toezicht van de ACM.

3.2. Is er een grondslag voor handhaving?

16. Verzoeker beroept zich in het onderhavige handhavingsverzoek niet op artikel 16, zesde lid, Postwet 2009 maar op artikel 17 Postwet 2009 jo. artikel 5 Postbesluit 2009. Verzoeker stelt dat PostNL zich niet aan de algemene voorwaarden houdt en voert een andere grondslag aan voor handhaving dan in de eerder ingediende handhavingsverzoeken en juridische procedures daarover.
17. Op grond van artikel 17, eerste lid, Postwet 2009 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de universele postdienst. Deze regels kunnen betrekking hebben op: a) de onderscheiden postvervoerdiensten; b) de soorten poststukken waarop de universele postdienst betrekking heeft; c) de kwaliteit van de postvervoerdiensten, bedoeld in onderdeel a, die voor de verschillende postvervoerdiensten verschillend kan worden vastgesteld; d) de goede postale dienstverlening; en e) de wijze waarop poststukken aan een verlener van de universele postdienst worden aangeboden.
18. De ACM stelt vast dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geen nadere regels zijn gesteld specifiek voor de wijze van uitreiking van (aangetekende) poststukken of pakketten.
19. Uit artikel 5, eerste lid, Postbesluit 2009 volgt dat een verlener van de universele postdienst algemene voorwaarden hanteert bij de uitvoering van de universele postdienst, waarin de

¹⁰ ACM/UIT/615633.

¹¹ ACM/IN/849078.

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

20. In de toelichting bij artikel 5 Postbesluit 2009 wordt het volgende aangegeven:

“Het postvervoer binnen de universele postdienst moet voor eenieder op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Daarvoor moeten algemene voorwaarden gelden, die worden vastgesteld door de verlener van de universele postdienst, en waarin de voorwaarden die voor alle gebruikers van de universele postdienst gelden zijn opgenomen, teneinde de non-discriminatoire uitvoering van de universele postdienst te waarborgen.

Uit de algemene voorwaarden moet voor de verzender van een poststuk binnen de universele postdienst duidelijk blijken welke diensten worden verleend, welke tarieven daarvoor moeten gelden, welke voorwaarden gelden voor de poststukken die worden aangeboden en de verpakking ervan, en wat de voorwaarden zijn voor de aansprakelijkheid van de verlener van de universele postdienst.

In de algemene voorwaarden kunnen geen voorwaarden opgenomen worden die nadere regels stellen voor het postvervoer binnen de universele postdienst. De regels die gelden voor het postvervoer binnen de universele postdienst liggen immers al in wettelijke bepalingen vast, zoals artikel 29 van de wet over de aansprakelijkheid van de verlener van de universele postdienst. In de algemene voorwaarden kunnen echter wel uitwerkingen van wettelijke voorschriften worden opgenomen, zoals met betrekking tot verpakking van poststukken, om de veiligheid van het postvervoer (tweede lid, onderdeel c) te garanderen.” (onderstreping toegevoegd door de ACM)¹²

21. Op basis van het voorgaande stelt de ACM vast dat artikel 17 Postwet 2009 jo artikel 5 Postbesluit 2009 geen zelfstandige grondslag vormen voor handhaving van de naleving van de door PostNL gestelde algemene voorwaarden.
22. De ACM komt niet toe aan een beoordeling of de algemene voorwaarden bij deze specifieke incidenten door PostNL zijn nageleefd.

4. Besluit

- I. De ACM wijst het handhavingsverzoek af.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,
w.g.

A.J. de Goei
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

¹² Staatsblad 2009, 157, p. 16-17.