



Evaluatie van delen van de Postwet ***Regels voor postvervoerbedrijven*** ***en geschilbeslechting***

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 22 april 2014

Evaluatie van delen van de Postwet *Regels voor postvervoerbedrijven en geschilbeslechting*

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Patrick de Bas
Maarten van der Wagt
Robert Haffner

Rotterdam, 22 april 2014

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Deze evaluatie	7
1.1 Achtergrond van de evaluatie	7
1.2 De onderzoeksvragen	7
1.3 De evaluatie methodologie	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Briefgeheim	11
2.1 Doelstelling	11
2.2 Werking in de praktijk	12
2.3 Oordeel	13
3 Klachtenbehandeling	15
3.1 Doelstelling	15
3.2 Werking in de praktijk	15
3.3 Oordeel	16
4 Onderlinge dienstverlening	17
4.1 Doelstelling	17
4.2 Werking in de praktijk	19
4.3 Oordeel	21
5 Geschillenbeslechting	23
5.1 Doelstelling	24
5.2 Werking in de praktijk	24
5.3 Oordeel	25
6 Eindoordeel	27
Bijlage 1 Overzicht gebruikte literatuur	28
Bijlage 2 Overzicht gesprekspartners	29
Bijlage 3 Gespreksleidraad	31

Samenvatting

De Postwet 2009 schrijft voor dat Minister van Economische Zaken een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk naar de Tweede en Eerste Kamer moet sturen. Voor een groot deel van de Postwet is de afgelopen jaren al inzicht verkregen over de werking in de praktijk. In aanvulling daarop biedt deze evaluatie inzicht in de werking van enkele onderdelen van de Postwet:

- briefgeheim (Art. 4–6);
- klachtenafhandeling (Art. 7)
- onderlinge dienstverlening (Art. 10-13); en
- geschillenbeslechting (Art. 58-63).

Hoofdvraag en algemene conclusie

De hoofdvraag in deze evaluatie voor elk van de te evalueren onderdelen is:

Hebben bepalingen gewerkt als beoogd: zijn de bepalingen doeltreffend geweest en hebben ze niet geleid tot onvoorziene negatieve effecten?

De hoofdvraag of de bepalingen doeltreffend zijn geweest kan positief worden beantwoord. Van alle onderzochte artikelen wordt de beoogde doelstelling in de praktijk gerealiseerd. Als kanttekening merken we op dat het beoogde resultaat in twee gevallen waarschijnlijk ook zonder het wetsartikel zou zijn bereikt.

Briefgeheim

De doelstelling van artikelen 4 tot en met 6 is het waarborgen van het grondwettelijk briefgeheim door postvervoerders. Postvervoerders streven ernaar om de processen rondom postvervoer zo in te richten dat het briefgeheim zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. Ook zijn de processen erop gericht om bij incidenten zo snel mogelijk de fout te beperken en herhaling te voorkomen.

Conclusie: de wetsartikelen met betrekking tot het briefgeheim realiseren hun doelstellingen.

Klachtenbehandeling

De doelstelling van artikel 7 is het bieden van bescherming van de consument. Alle postvervoerders hebben een klachtenregeling. Het aantal klachten in relatie tot het totale bezorgvolume is zeer laag: minder dan 0,01%. Beschikbare cijfers over tevredenheid van klagers over klachtenafhandeling door PostNL toont dat 69% van de klagers tevreden of zeer tevreden is over de klachtenafhandeling, wat duidt op duidelijke aandacht van postvervoerders voor klachten.

Conclusie: het wetsartikel met betrekking tot klachtenbehandeling realiseert zijn doelstelling.

Onderlinge dienstverlening

Postcodesysteem

Het doel van dit wetsartikel is het voorkomen van toetredingsdrempels. Alle partijen waarmee wij hebben gesproken bevestigen de toegang tot het postcodesysteem. Geen van de partijen geven aan dat er kwalitatieve of geldelijke belemmeringen zijn voor het verkrijgen van informatie uit het postcodesysteem.

Conclusie: het wetsartikel met betrekking tot toegang tot het postcodesysteem realiseert zijn doel.

Verhuis- en bewaarservice

Het doel van dit artikel is zorgdragen dat een geadresseerde zoveel mogelijk op één plek een adreswijziging of een melding voor tijdelijke stopzetting van postbezorging kan doen. Geen enkele postvervoerder heeft interesse getoond voor afname van deze gegevens. Geadresseerden informeren verzenders van poststukken rechtstreeks of via de verhuisservice van andere postvervoerders. Verzenders nemen die wijzigingen in hun adressenbestand op. Hierdoor hebben deze gegevens geen zelfstandige waarde voor postvervoerders.

Conclusie: het doel met betrekking tot toegang tot de verhuis- en bewaarservice wordt gerealiseerd, maar het wetsartikel draagt zelf niet bij aan realisatie van die doelstelling.

Retourpost

Doelstelling van dit artikel is het voorkomen van toetredingsdrempels. In lijn met de wet heeft PostNL sinds 2005 afspraken gemaakt met een aantal postvervoerders over de afhandeling van de retourpost. Deze afspraken zijn ook toegankelijk voor andere postvervoerders, maar die maken hier geen gebruik van omdat zij menen op een andere manier goedkoper uit te zijn. Uit de gesprekken met de sector en de marktmonitor van de ACM komt een duidelijk beeld naar voren dat de retourregeling functioneert zoals bedoeld.

Conclusie: het wetsartikel met betrekking tot de retourpost realiseert zijn doel.

Postbussen

De doelstelling van dit artikel is het voorkomen van belemmeringen ten aanzien van toegang tot postbussen. In de marktmonitor 2010 concludeert de ACM dat het onwaarschijnlijk is dat toegang tot postbussen een belemmering vormt voor andere postvervoerders.

In de gesprekken met de sector gaven de postvervoerders aan dat de kwaliteit van postbusbezorging tijdelijk onder druk heeft gestaan vanwege de reorganisatie bij PostNL. Omdat dit een probleem van tijdelijk aard is en er geen knelpunten zijn geconstateerd ten aanzien van de handhaving, doet het geen afbreuk aan de structurele doeltreffendheid van het artikel.

Conclusie: het wetsartikel met betrekking tot de postbussenpost realiseert zijn doel.

Geschillenbeslechting

De doelstelling voor geschillenbeslechting is het afdwingen van naleving van regels inzake marktwerking door postvervoerders. Er zijn er in de evaluatieperiode geen geschillen aanhangig gemaakt bij de ACM. Hierdoor is het lastig de effectiviteit van de geschillenbeslechting zelf te evalueren. Wel lijkt naleving van de regels plaats te vinden, zoals blijkt uit de doeltreffendheid van de artikelen over onderlinge dienstverlening. Eventuele conflicten in de sector worden zoveel mogelijk onderling opgelost.

Conclusie: de doelstelling met betrekking tot geschillenbeslechting wordt gerealiseerd, maar de invloed van het artikel op de realisatie van de doelstelling kan niet worden vastgesteld.

1 Deze evaluatie

1.1 Achtergrond van de evaluatie

Met de Postwet die op 1 april 2009 in werking trad werd het monopolie op brieven tot 50 gram van de toenmalige concessiehouder TNT Post (nu: PostNL) opgeheven. Dit was het sluitstuk van de afbouw van het monopolie die in 2000 begon. De voordelen die van het vrijgeven van de postmarkt werden verwacht waren: lagere prijzen; meer keuzemogelijkheden; en betere kwaliteit van dienstverlening. Deze voordelen werden volgens de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voornamelijk verwacht voor het zakelijke deel van de postmarkt, waarop bedrijven zelf met postvervoerders afspraken maken over de postdienstverlening.

De Postwet bevat drie hoofdonderdelen:

- Regels voor postvervoerbedrijven: in tegenstelling tot de oude wet waarin hoofdzakelijk regels voor de concessiehouder waren opgenomen, staan in de nieuwe wet regels voor alle postvervoerbedrijven.
- De universele dienst: de wet waarborgt een betaalbare en toegankelijke basisdienst door middel van eisen aan de omvang, kwaliteit, tarieven en financiering van de universele dienst.
- Toezicht en handhaving: er zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het toezicht, zoals de informatieplicht, het geven van aanwijzingen, bestuursdwang, boetes en geschillenbeslechting.

Momenteel staan 119 partijen geregistreerd bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) als postvervoerder. PostNL is verreweg de grootste speler op de zakelijke markt en tevens aangewezen als verlener van de universele postdienst. Sandd is na PostNL de grootste postvervoerder op de zakelijke markt. Verder is een groot aantal kleinere vervoerders, vaak met een regionale focus, actief op de markt.

In de Postwet 2009 is opgenomen (artikel 85) dat de Minister binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Postwet in de praktijk naar de Tweede en Eerste Kamer stuurt. In de afgelopen jaren is voor een groot deel van de Postwet al inzicht gekregen in de effecten in de praktijk, omdat bepaalde onderdelen zijn geëvalueerd en/of onderwerp van (parlementaire) discussie waren. Voorbeelden zijn de evaluatie van artikel 9 (netwerktoegang) door OPTA in 2010 en de omvang van de UPD door Ecorys in 2011. Voor een aantal onderdelen bestaat dit inzicht nog niet. Het betreft een deel van de regels voor postvervoerbedrijven en de geschillenbeslechting. Ten behoeve van een vergroting van het inzicht in de doeltreffendheid van deze onderdelen heeft het Ministerie van Economische Zaken Ecorys verzocht om deze onderdelen van de Postwet te evalueren.

1.2 De onderzoeksvragen

Ecorys evalueert vier onderdelen van de Postwet 2009 (Postwet). Het betreft de volgende onderdelen:

- briefgeheim (Art. 4–6);
- klachtenafhandeling (Art. 7)
- onderlinge dienstverlening (Art. 10-13); en
- geschillenbeslechting (Art. 58-63).

De hoofdvraag in deze evaluatie voor elk van de te evalueren onderdelen is:

Hebben bepalingen gewerkt als beoogd: zijn de bepalingen doeltreffend geweest en hebben ze niet geleid tot onvoorziene negatieve effecten?

Hierbij hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd ter beantwoording van de hoofdvraag:

1. Wat is de doelstelling van de betreffende artikelen?
2. Realiseren de artikelen het gestelde doel (doeltreffendheid)?
3. Ontstaan er knelpunten of onbedoelde neveneffecten in de uitvoering van de wet?

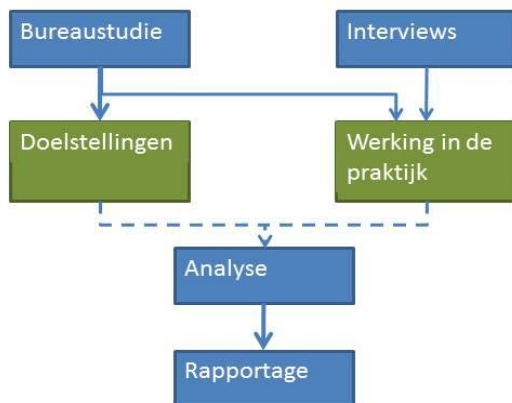
Zoals uit de hoofdvraag en deelvragen blijkt is het onderwerp van de evaluatie de Postwet zelf. De taakuitvoering door de ACM als toezichthouder vormt geen onderdeel van deze evaluatie.

1.3 De evaluatie methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn er drie pijlers van onderzoek: informatieverzameling via bureaustudie, informatieverzameling via gesprekken met de sector en analyse.

Onderstaande figuur beschrijft onze aanpak van deze evaluatie.

Figuur 1.1 Onderzoeksaanpak



Bureaustudie

Een belangrijk deel van deze evaluatie is gebaseerd op informatie die aanwezig is in openbare documenten, rapporten en artikelen. Hierbij hebben we twee aandachtsgebieden.

In de eerste plaats hebben we nauwkeurig de juridische context van de Postwet bestudeerd. Deze bestaat uit de wetsteksten van de Postwet, de Memorie van Toelichting en de parlementaire geschiedenis. Dit gedeelte van het onderzoek is met name van belang voor het bepalen van de doelen van de verschillende te evalueren artikelen in de Postwet (onderzoeksvraag 1).

Het tweede aandachtsgebied betreft het verkrijgen van informatie over de werking van de te evalueren artikelen in de praktijk. Dit gedeelte van het onderzoek is met name van belang voor de beantwoording van deelvragen met betrekking tot effectiviteit en neveneffecten van wetgeving (onderzoeksvragen 2 en 3).

Gesprekken met sector

Om aanvullende informatie over de werking van het wetsartikelen in de praktijk te beoordelen (onderzoeksvragen 2 en 3), hebben wij gesprekken gevoerd met postvervoerders en andere

partijen met relevante informatie, zoals toezichhouders en belangenbehartigers. Ook zijn tijdens de gesprekken mogelijke oplossingen voor eventuele knelpunten besproken (onderzoeksvraag 4). In Bijlage 2 is een overzicht te vinden van de organisaties en specifieke personen waarmee we hebben gesproken.

De gesprekken hebben wij gestructureerd door gebruik te maken van een gespreksleidraad (zie Bijlage 3). Voor gesprekken met andere partijen dan postvervoerders hebben wij de gespreksleidraad aangepast om beter aan te sluiten bij de aanwezig kennis van deze partijen. De besproken onderwerpen zijn echter steeds dezelfde geweest.

Van de gesprekken zijn verslagen opgesteld die aan de gesprekspartner ter goedkeuring zijn toegestuurd. In sommige gevallen is informatie als vertrouwelijk bestempeld, wat als consequentie heeft dat deze informatie geen basis heeft gevormd voor de analyses die in dit rapport zijn uitgevoerd.

Analyse

In de analyse brengen we de verschillende stukken informatie bijeen. Allereerst stellen we een overkoepelend beeld van werking in de praktijk op. Indien de informatie uit de geraadpleegde bronnen onderling verschilt, wat in bijzonder het geval kan zijn voor informatie verkregen uit interviews met verschillende postvervoerders, wordt de meest waarschijnlijke situatie ingeschat via weging van de verschillende meningen op basis van de onderbouwing en waarschijnlijkheid. In het kader van de weging hebben we ook de verschillende partijen gevraagd voor reacties op geanonimiseerde uitspraken van andere partijen.

Nadat een beeld van de werking in de praktijk is opgesteld, hebben we met behulp van die werking in de praktijk getoetst in hoeverre de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van het rapport beschrijven we de bevindingen ten aanzien van de verschillende geëvalueerde onderdelen:

- briefgeheim (hoofdstuk 2);
- klachtenbehandeling (hoofdstuk 3);
- onderlinge dienstverlening (hoofdstuk 4);
- geschilbeslechting (hoofdstuk 5).

Voor elk van deze onderwerpen beschrijven wij de bevindingen per deelvraag volgens een identieke opbouw:

- Paragraaf 1 - De doelstelling van het wetsartikel (Deelvraag 1).
- Paragraaf 2 - Informatie over de werking van het artikel in de praktijk (Deelvraag 2 en 3).
- Paragraaf 3 - Analyse van werking in de praktijk en oordeel over effectiviteit (Deelvraag 4).

We besluiten dit rapport met een eindoordeel in Hoofdstuk 6, waarin we de belangrijkste conclusies beschrijven.

2 Briefgeheim

De Postwet 2009 legt de verplichting voor postvervoerders op om het briefgeheim te garanderen. Inbreuk op het briefgeheim is slechts toegestaan na toestemming van de rechterlijke macht. In de Postwet wordt dit als volgt vastgelegd:

Artikel 4

Een postvervoerbedrijf zorgt ervoor dat bij de uitvoering van postvervoerdiensten het grondwettelijk briefgeheim niet wordt geschonden.

Artikel 5

Gesloten poststukken die in het kader van postvervoerdiensten als onbestelbaar zijn aan te merken en niet aan de afzender kunnen worden teruggegeven, kunnen slechts worden geopend op last van de kantonrechter te 's-Gravenhage, zulks uitsluitend ter opsporing van de voor teruggave of aflevering nodige gegevens omtrent de afzender of de geadresseerde.

Artikel 6

Beslag op poststukken welke in het kader van postvervoerdiensten aan een postvervoerbedrijf zijn toevertrouwd, is slechts toegelaten in de gevallen dat de wet een zodanig beslag uitdrukkelijk regelt.

2.1 Doelstelling

Het briefgeheim is opgenomen in de grondwet, artikel 13. Artikel 4 van de wet is te zien als een operationalisering van het grondwettelijk briefgeheim.¹ De Memorie van Toelichting geeft aan dat de Postwet een algemene eis aan het vervoer van post stelt, ongeacht welk bedrijf de post vervoert, namelijk het waarborgen van het grondwettelijk briefgeheim.² In de toelichting per artikel geeft de Memorie van Toelichting aan dat borging van het briefgeheim inhoudt dat medewerkers van een postvervoerbedrijf de brieven waarvan het vervoer aan hen is toevertrouwd niet inzien, en dat een postvervoerbedrijf ervoor zorgt dat derden niet in de gelegenheid zijn het briefgeheim ten aanzien van de vervoerde poststukken te schenden.³

Artikel 5 maakt duidelijk met welk beperkt oogmerk opening van poststukken mag geschieden, namelijk alleen ter opsporing van nadere gegevens omtrent de afzender of de geadresseerde, waarmee het openen - in verband met het grondwettelijk gewaarborgde briefgeheim - aanvaardbaar wordt gemaakt.⁴

Ook artikel 6 draagt bij aan de bescherming van het briefgeheim door inbreuk op het briefgeheim te beperken tot wettelijke gevallen. Dit betreft de strafrechtspleging (artikelen 100 tot en met 102a en 114 van het Wetboek van Strafvordering) en een situatie van faillissement (artikel 99 van de Faillissementswet).⁵

¹ Zie het antwoord van de Minister aan de Tweede Kamer nav schriftelijke vragen (TK 30536, nr. 8) p. 8-9.

² Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 6. Hierbij geeft de Memorie tevens aan de wet geen eisen stelt hoe bedrijven aan invulling van het briefgeheim invulling geven om onnodige belemmeringen in de bedrijfsvoering te voorkomen.

³ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 34.

⁴ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de vorige Postwet (TK 20371, nr. 3), p. 15.

⁵ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 34.

Artikelen 5 en 6 sluiten nauw aan bij de algemene doelstelling voor het briefgeheim die de Memorie van Toelichting voor artikel 4 formuleert. De doelstelling voor de artikelen 4 tot en met 6 van de Postwet is:

Doelstelling briefgeheim

Het waarborgen van het grondwettelijk briefgeheim door postvervoerders.

2.2 Werking in de praktijk

Voor de werking in de praktijk maken wij onderscheid tussen de drie wetsartikelen.

Artikel 4 – Zorgplicht

Uit gesprekken met postvervoerders blijkt dat ze ernaar streven om de processen rondom postvervoer zo in te richten dat het briefgeheim zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. Ook zijn de processen erop gericht om bij incidenten zo snel mogelijk de fout te beperken en herhaling te voorkomen. Zo wordt de kwaliteit van de postbezorgers gecontroleerd en reageren postvervoerders op klachten met betrekking tot het briefgeheim met nader onderzoek.

De meeste postvervoerders geven aan dat incidenten nagenoeg niet te voorkomen zijn, omdat bij postvervoer sprake is van menselijke inzet. Hierbij kunnen fouten gemaakt worden. Volgens de postvervoerders is het aantal gevallen echter zeer klein en in vergelijking met het totale postvolume nagenoeg verwaarloosbaar.

Volgens een enkele postvervoerder leidt afwezigheid van een objectief toetsingskader in the wet tot onzekerheid en kan het leiden tot een ongelijk speelveld tussen postvervoerders als de maatregelen die nodig zijn om het briefgeheim te kunnen waarborgen per postvervoerder verschillen.

Artikel 5 – Onbestelbare post

Uit gesprekken met postvervoerders blijkt dat de postvervoerders die te maken krijgen met onbestelbare post zonder bekende afzender in lijn met het wetsartikel handelen.

Zo heeft PostNL een speciale afdeling die zich met de verwerking van onbestelbare post zonder bekende afzender is belast. Deze afdeling opent de onbestelbare post op basis van een algemene last van de kantonrechter te Den Haag met als doel alsnog de adresgegevens van de afzender te achterhalen. Het gaat hierbij om ongeveer 1500 poststukken per dag.

Andere postvervoerders werken meestal met poststromen van wie de afzender bekend is. Hierdoor komen zij niet in aanraking met onbestelbare poststukken zonder bekende afzender en hebben zij weinig te maken met artikel 5.

Artikel 6 – Beslag op poststukken

Uit onze inventarisatie bij de sector en toezichthouder blijkt dat er geen gevallen bekend zijn waarin beslag op poststukken is gelegd anders dan in de gevallen waarvoor een wettelijke regeling bestaat.⁶

⁶ Postvervoerder merken op dat de noodzaak van scheiding van poststukken geadresseerd aan de verdachte / gefailleerde en aan anderen op hetzelfde postadres slecht past in de veelal geautomatiseerde processen bij postvervoerders.

Toezicht op het briefgeheim

De ACM houdt toezicht op de zorgplicht ten aanzien van het briefgeheim. Hierbij heeft de ACM gekozen voor reactief toezicht.

Naar aanleiding van meldingen over te vrijelijk toegankelijke post van PostNL heeft de ACM een onderzoek ingesteld. Het eerste onderzoek is uitgevoerd in 2012.⁷ In dit onderzoek heeft de ACM geconstateerd dat PostNL in alle bezochte voorbereidingsgebieden onvoldoende haar zorgplicht ten aanzien van het waarborgen van het briefgeheim is nagekomen. Daarbij zijn eisen geformuleerd waaraan tijdelijke-opslaglocaties in dit verband ten minste aan moeten voldoen. In een tweede onderzoek in 2013 heeft ACM nogmaals gekeken in welke mate PostNL voldeed aan de criteria.⁸ Voor dit onderzoek zijn in totaal 157 locaties onderzocht. De ACM heeft vastgesteld dat in 5 van de onderzochte gevallen sprake was van strijd met de bedoelde zorgplicht. Gezien het beperkte aantal vastgestelde daadwerkelijke overtredingen, heeft de ACM het niet opportuun geacht om hiervoor een sanctie op te leggen aan PostNL.

Voor zover ons bekend heeft ACM geen onderzoek ingesteld naar de invulling van de zorgplicht door andere postvervoerders.

2.3 Oordeel

Uit de verkregen informatie komt het algemene beeld naar voren dat de postvervoerder zich bewust zijn van de zorgplicht ten aanzien van het briefgeheim en trachten om deze zorgplicht ook op goede wijze invulling te geven.

Op basis hiervan concluderen wij dat de wetsartikelen hun doelstellingen realiseren.

Het door een postvervoerder opgeworpen suggestie dat een objectief toetsingskader voor het briefgeheim (artikel 4) nodig is, delen wij niet. In de Poswet is er bewust voor gekozen om geen gedetailleerde regels op te leggen, omdat postvervoerders hun processen verschillend inrichten en daardoor ook de maatregelen die genomen moeten worden om het briefgeheim te waarborgen verschillen. Hoe bedrijven invulling geven aan het briefgeheim wordt overgelaten aan de bedrijven zelf om onnodige belemmeringen in de bedrijfsvoering te voorkomen. De ACM geeft bovendien in haar onderzoeken naar het briefgeheim duidelijkheid over hoe invulling moet worden gegeven aan de wettelijke eisen. De meerwaarde van opname van een toetsingskader in de wet ontgaat ons. Het kan bovendien leiden tot extra lasten als het niet goed aansluit bij de verschillen tussen postvervoerders.

⁷ OPTa (13 juni 2012). Oordeel artikel 4 Postwet 2009. Zaaknr 11.0233.29 (Openbare versie).

⁸ OPTa (21 mei 2013). Tweede oordeel naleving artikel 4 van de Postwet 2009. Zaaknr 12.0127.29 (Openbare versie).

3 Klachtenbehandeling

In de Postwet 2009 worden postvervoerders verplicht om een klachtenprocedure te hebben. Bij ministeriele regeling kunnen hieraan verdere eisen worden gesteld. Dat wordt op dit moment niet gedaan. In de Postwet wordt dit als volgt vastgelegd in artikel 7:

Artikel 7

1. Een postvervoerbedrijf voorziet in een procedure voor de behandeling van klachten van afzenders en ontvangers over de door hem uitgevoerde postvervoerdiensten.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de procedure, bedoeld in het eerste lid.

3.1 Doelstelling

Artikel 7 geeft invulling aan artikel 19 van de postrichtlijn die bepaald dat er een eenvoudige laagdrempelige klachtenprocedure moet zijn.⁹ De postrichtlijn geeft aan dat een klachtenprocedure gewenst is teneinde de consument een betere bescherming te bieden.¹⁰ Ook de Memorie van Toelichting op de Postwet spreekt over het belang van consumentenbescherming.¹¹ Daarmee lijkt een eenduidige doelstelling helder:

Doelstelling klachtenbehandeling

Het bieden van bescherming van de consument.

3.2 Werking in de praktijk

Alle postvervoerder geven aan een klachtenregeling te hebben. Een duidelijk onderscheid is te maken tussen de grotere postvervoerders (PostNL, Sandd), en de kleinere regionale spelers. De grotere spelers hebben een makkelijk te vinden klachtenformulier op de website, dat eenvoudig is in te vullen. Ook nemen zij klachten die per telefoon of per e-mail worden ontvangen mee in de klachtenafhandeling.

De kleinere spelers hebben algemene contact gegevens op de website staan. Via deze gegevens kunnen verzenders en ontvangers klachten indienen, al wordt dit er niet expliciet bij de contactgegevens vermeld. Wij hebben geen informatie ontvangen of dit voor potentiële klagers een barrière vormt.

Postvervoerders geven aan dat het aantal klachten in relatie tot het totale bezorgvolume zeer laag is: minder dan 0,01%.¹² Het merendeel van de klachten die bij postvervoerders wordt ingediend, komen van consumenten en betreffen bezorging die te laat, onzorgvuldig of verkeerd is.

Alle postvervoerders geven aan klachten te adresseren. Voor afhandeling hiervan hebben alle gesproken partijen een procedure opgesteld. In sommige gevallen, zoals bij verkeerde bezorging of een beschadigd poststuk, is correctie achteraf niet mogelijk.

⁹ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 6.

¹⁰ Richtlijn 2008/6/EG, overweging 42.

¹¹ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 7.

¹² Dit percentage is vergelijkbaar voor alle postvervoerders.

Elk van de gesproken partijen geeft aan dat ook zonder artikel 7 in de Postwet 2009 een klachtenprocedure zou zijn opgesteld. Dit is namelijk een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Het geeft de mogelijkheid om kwaliteitsproblemen aan het licht te brengen, en het helpt bij het opbouwen en handhaven van een goed imago.

In 2012 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken aan OPTA (nu de ACM) gevraagd tijdelijk extra alert te zijn op klachten rondom de bezorging van poststukken die vallen onder de universele postdienst. Dit naar aanleiding van de ontstane problemen als gevolg van de reorganisatie van PostNL. OPTA concludeerde 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. PostNL rapporteerde dat 69% van de klachten naar tevredenheid van de klager zijn afgehandeld.

3.3 Oordeel

Uit de verkregen informatie blijkt dat alle postvervoerders een klachtenregeling hebben en dat de klachtenregeling ook wordt ondersteund door processen gericht op oplossing van die klachten. Uit onderzoek van PostNL blijkt 69% van de klagers tevreden of zeer tevreden is over de klachtenafhandeling. Oftewel, postvervoerders adresseren klachten van consumenten. Deze aandacht op de consument duidt op effectieve bescherming van de consument.

Op basis hiervan concluderen wij dat het wetsartikel zijn doelstelling realiseert.

Vanwege gebrek aan data is het onbekend of het ontbreken van informatie op de websites van kleine postvervoerders over de klachtenprocedure in de praktijk een probleem is. Aangezien het aantal klachten ten opzichte van de totale poststroom zeer klein is en het marktaandeel van deze kleine vervoerders ook klein is, lijkt de omvang van het potentiële probleem erg klein.

4 Onderlinge dienstverlening

Hoofdstuk 3 van de Postwet bevat regels rondom onderlinge dienstverlening. In deze evaluatie onderzoek we toegang tot het postcodesysteem, toegang tot informatie over verhuizingen en aanverwante zaken, afhandeling van retourpost en toegang tot postbussen.

De precieze wetsartikelen geven wij hieronder weer.

Artikel 10

1. Een ieder die een postcodesysteem beheert of exploiteert is verplicht binnen redelijke termijn en tegen kostengeoriënteerde tarieven een ieder uit dit systeem combinaties van adressen en postcodes ter beschikking te stellen die voor postbezorging nodig zijn.
2. Een ieder die een postcodesysteem exploiteert of beheert, is verplicht een jaar voor de beëindiging van dit systeem, deze beëindiging aan te kondigen.

Artikel 11

Een ieder die een systeem met adresgegevens, betreffende de verhuisgegevens van een geadresseerde of de gegevens over het tijdelijk stopzetten van de postbezorging op verzoek van de geadresseerde, exploiteert of beheert is verplicht binnen redelijke termijn en tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven de voor doelmatige postbezorging benodigde gegevens uit dit systeem aan postvervoerbedrijven te verstrekken.

Artikel 12

1. Indien een poststuk terecht komt in de poststroom van een ander postvervoerbedrijf dan het postvervoerbedrijf waaraan het poststuk door de afzender is aangeboden, geschiedt de afhandeling binnen redelijke termijn en tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven.
2. Postvervoerbedrijven maken afspraken voor de afhandeling van gevallen als bedoeld in het eerste lid.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid.

Artikel 13

Een ieder die postbussen exploiteert, is verplicht aan postvervoerbedrijven toegang te verlenen tot zijn postbussen tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven.

In het vervolg van dit hoofdstuk maken wij voortdurend onderscheid tussen de voor deze evaluatie vier relevante onderdelen van dit hoofdstuk uit de Postwet.

4.1 Doelstelling

Met de onderzochte bepalingen omtrent onderlinge dienstverlening wordt beoogd belemmeringen voor de markt te voorkomen.¹³

¹³ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 21.

Postcodesysteem

Een postcodesysteem kan worden omschreven als een ordening van alle adressen in Nederland en de daaraan systematisch gekoppelde postcodes. De Memorie van Toelichting geeft aan dat in het wetsvoorstel regels voor toegang tot de postcodegegevens zijn opgenomen om te voorkomen dat postvervoerbedrijven anders worden behandeld dan klanten, waardoor een toetredingsdrempel zou ontstaan.¹⁴ Hiermee komt de specifieke doelstelling voor het postcodesysteem overeen met de algemene doelstelling voor onderlinge dienstverlening.

Het doel van dit wetsartikel is:

Doelstelling postcodesysteem

Voorkomen van toetredingsdrempels.

Verhuis- en bewaarservice

Toegang tot informatie over verhuisgegevens van een geadresseerde of de gegevens over het tijdelijk stopzetten van de postbezorging op verzoek van de geadresseerde is naar aanleiding van een amendement opgenomen in de Postwet.¹⁵ Het amendement dient ertoe om ervoor te zorgen dat een geadresseerde zoveel mogelijk op één plek een adreswijziging of een melding voor tijdelijke stopzetting van postbezorging kan doen.

Het doel van dit artikel is derhalve:

Doelstelling verhuis- en bewaarservice

Zorgdragen dat een geadresseerde zoveel mogelijk op één plek een adreswijziging of een melding voor tijdelijke stopzetting van postbezorging kan doen.

Retourpost

Volgens de Memorie van Toelichting dienen postvervoerbedrijven de post van een ander postvervoerbedrijf, die als retourpost of anderszins in hun poststroom terecht is gekomen, aan het desbetreffende postvervoerbedrijf ter beschikking stellen. Een specifieke doelstelling voor de retourpost is niet opgenomen. Wel sluiten de eisen rondom retourpost aan bij de algemene doelstelling van onderlinge dienstverlening. Immers, indien poststukken die onbedoeld in de poststroom van andere vervoerders belanden worden achtergehouden, straalt dat negatief uit op die andere postvervoerder met mogelijke reputatie-effecten en nadelige gevolgen voor de marktwerking.

Voor deze evaluatie sluiten we daarom aan bij de algemene doelstelling voor de onderlinge dienstverlening:

Doelstelling retourpost

Voorkomen van toetredingsdrempels.

Postbussen

Kenmerkend aan postbussen is dat deze zich in een afgesloten ruimte bevinden waartoe in principe alleen medewerkers van de postbusverhuurder toegang hebben. Andere postvervoerders hebben geen toegang tot de postbussen. De bepaling ten aanzien van toegang tot postbussen beoogt onder meer te voorkomen dat de beheerder van postbussen praktische belemmeringen kan

¹⁴ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 9.

¹⁵ Gewijzigd amendement van het lid Gesthuizen (TK 30536, nr. 39).

opwerpen door onredelijke voorwaarden te stellen bij de aanlevering van post bestemd voor postbussen.¹⁶

De doelstelling van dit artikel is:

Doelstelling postbussen

Voorkomen van belemmeringen ten aanzien van toegang tot postbussen.

4.2 Werking in de praktijk

Postcode systeem

PostNL heeft via haar dochter Cendris het beheer over het postcode systeem. Cendris stelt informatie uit dit systeem aan postvervoerders, maar ook aan andere bedrijven beschikbaar. Hiervoor rekent Cendris € 6000,- als instaptarief, en € 2700,- per jaar voor updates in het systeem.¹⁷

Alle partijen waarmee wij hebben gesproken bevestigen de toegang tot het postcodesysteem. Geen van de partijen geven aan dat er kwalitatieve of geldelijke belemmeringen zijn voor het verkrijgen van informatie uit het postcodesysteem. Er worden geen knelpunten in de wet of in de uitvoering gerapporteerd met betrekking tot het postcodesysteem.

Verhuis- en bewaarservice

Uit gesprekken met de sector en eigen onderzoek op de websites van de postvervoerders blijkt dat twee postvervoerders diensten aanbieden die onder de wet met betrekking tot verhuis- en bewaarservice vallen, namelijk PostNL en Sandd.¹⁸

De eerste service betreft de verhuisservice, waarbij consumenten via hun postvervoerder bedrijven en instanties kunnen informeren over hun verhuizing. Zowel PostNL als Sandd bieden deze service aan. PostNL biedt de mogelijkheid om verhuisgegevens middels een licentieovereenkomst af te nemen.

Geen van de postvervoerders die we hebben gesproken heeft interesse getoond voor afname van verhuisgegevens van andere postvervoerders. De gegeven reden is dat de meeste verzenders van poststukken rechtstreeks of via andere postvervoerder worden geïnformeerd en wijzigingen in hun adressenbestand opnemen. Hierdoor hebben de postvervoerders zelf geen belang in aanschaf van verhuisgegevens.

De tweede service betreft de doorzend- en bewaarservice. Consumenten die (tijdelijk) hun post op een andere locatie willen ontvangen, of tijdelijk geen post willen ontvangen, kunnen van deze dienst gebruik maken. Zowel Sandd als PostNL bieden een doorzendservice aan. De bewaarservice wordt alleen aangeboden door PostNL. Op de websites van zowel PostNL als Sandd staat zeer nadrukkelijk vermeld dat alleen post dat door PostNL, respectievelijk Sandd, wordt verstuurd hiermee bewaard of doorgestuurd wordt.

Tijdens de gesprekken met de sector is een mogelijk aandachtspunt rondom de verhuis- en bewaarservice opgebracht. Verspreiding van informatie over verzoeken tot bewaarservice, en

¹⁶ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 10.

¹⁷ Informatie ontvangen via PostNL.

¹⁸ Dit betreft postvervoersbedrijven met dergelijke regelingen. Nutselekt, geen postvervoerder, biedt ook een verhuisservice aan voor consumenten om nuts- en telecombedrijven van verhuizingen op de hoogte te stellen.

eventueel ook de verhuisservice, kunnen inbraakgevaar opleveren als deze informatie in verkeerde handen terecht komt, bijvoorbeeld doordat kwaadwillende partijen registreren zich als postvervoerders. Overigens is het aandachtspunt op dit moment nog puur hypothetisch omdat zich geen aanvragen voor informatie hebben voorgedaan.

Retourpost

In lijn met de wet heeft PostNL sinds 2005 afspraken gemaakt met een aantal postvervoerders over de afhandeling van de retourpost. Op dit moment zijn deze afspraken met Sandd, RM, Van Straaten Post en Intrapost. Deze partijen vertegenwoordigen samen 95% van alle niet-PostNL retourpost.

Deze afspraken zijn ook toegankelijk voor andere postvervoerders, maar die maken hier geen gebruik van. De reden is geleden in de opzet van de retourenregeling, waarin de retourenpost naar rato van postvolumes over de aangesloten postvervoerders wordt omgeslagen. Deze opzet is relatief ongunstig voor postvervoerders met aanzienlijk lager dan gemiddelde retourenpercentages. Vele van de kleine postvervoerders achten hun retourenpercentages dermate laag dat het betalen van strafporto in plaats van deelname aan de retourenregeling per saldo goedkoper is.

Volgens de Marktmonitor 2010 van de ACM gaat het bij de retourpost om een heel kleine percentage van de totale poststroom van de alternatieve postvervoerders gaat. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat dit een echte toetredingsdrempel vormt. Ook hebben wij tijdens de interviews geen signalen uit de sector ontvangen dat de bedragen die gemoeid zijn met de retourenregeling toetredingsdrempels opleveren.

Wel heeft een postvervoerders aangegeven ontevreden te zijn over kwaliteit van de afhandeling van retourpost. Dit beeld is niet teruggekomen in de gesprekken met andere vervoerders.

Postbussen

PostNL verhuurt vooralsnog als enige partij postbussen in Nederland. Andere vervoerders kunnen een overeenkomst tekenen met PostNL om te zorgdragen dat hun poststukken bezorgd worden in postbussen. Vervoerders met een contract met PostNL kunnen op vaste locaties en tijdstippen hun poststukken aanleveren.

In de marktmonitor 2010 concludeert de ACM dat de gemiddelde prijs per stuk voor postbustoeegang die postvervoerders aan PostNL betalen gelijk is aan ongeveer zes eurocent. Op basis hiervan concludeert de ACM dat het onwaarschijnlijk is dat toegang tot postbussen een belemmering vormt voor andere postvervoerders.

In de gesprekken met de sector gaven andere postvervoerders dan PostNL aan dat in afgelopen jaren de kwaliteit van bezorging onder druk heeft gestaan. Correct aangeleverde brievenbussenpost werd niet of te laat bezorgd door PostNL, wat volgens deze andere postvervoerders negatief afstraalde op hun (gepercipieerde) kwaliteit van dienstverlening.

PostNL erkent dat zij in de afgelopen jaren haar logistiek opnieuw opgezet, waarbij de kwaliteit onder druk heeft gestaan. De specifiek hieraan gekoppelde reorganisatie zit nu in de laatste fase volgens PostNL.

4.3 Oordeel

Postcodesysteem

Uit de verkregen informatie blijkt dat er sprake is van toegang tot het postcodesysteem en dat de geboden toegang geen drempel voor postvervoerders vormt. Daarmee realiseert het wetsartikel zijn doel.

Verhuis- en bewaarservice

Zoals uit de verkregen informatie blijkt maken postvervoerders geen gebruik van de onderlinge dienstverlening ten aanzien van verhuis- en bewaargegevens. Het beoogde doel wordt indirect bereikt doordat de grootste postvervoerders informatie over verhuizingen delen met de belangrijkste verzenders.

De doelstelling om consumenten zoveel mogelijk op één plek te laten registreren voor services zoals adreswijzingen, bewaarservice en doorzendservice wordt gerealiseerd, maar niet dankzij het wetsartikel. Op dit moment heeft dit wetsartikel weinig toegevoegde waarde.

Het is de vraag of dit artikel er in de praktijk toe kan leiden dat de verhuis- en bewaargegevens in verkeerde handen vallen. Dit gevaar lijkt ons beperkt. In de praktijk bestaan er drempels voor registratie. In de eerste plaats moet de partij zich bij de ACM registreren als postvervoerder. Dit kan alleen maar wanneer aannemelijk wordt gemaakt dat er daadwerkelijk post wordt bezorgd. In de tweede plaats moet er een tarief worden betaald voor de informatie. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat kwaadwillende partijen de route van registratie als postvervoerder volgen, mede omdat er eenvoudigere manieren om erachter te komen wanneer mensen niet thuis zijn.

Retourpost

Uit de gesprekken met de sector en de marktmonitor van de ACM komt een duidelijk beeld naar voren dat de retourregeling functioneert, zodat er geen sprake is van een toetredingsdrempel ten aanzien van post die in de poststroom van een andere postvervoerder beland.

De conclusie luidt dat het artikel het gestelde doel bereikt.

Het door een postvervoerder opgeworpen aandachtspunt van matige kwaliteit van retourpost hebben we niet bevestigd gekregen vanuit andere bronnen. Bovendien is in de tarifiering van de retourpost een prikkel tot het leveren van kwaliteit ingebouwd door indexatie afhankelijk te laten zijn van het behalen van kwaliteitsdoelstellingen. Wij hebben onvoldoende reden om het aandachtspunt over te nemen.

Postbussen

Op basis van de verkregen informatie lijkt effectieve toegankelijkheid tot postbussen te bestaan. Postvervoerders kunnen hun poststukken bij PostNL voor bezorging aanleveren en de gerekende tarieven lijken geen barrière te vormen.

Daarmee bereikt het artikel zijn doelstelling.

De kwaliteit van bezorging vormde in de afgelopen periode een aandachtspunt. Omdat het een probleem van de tijdelijke aard betreft, veroorzaakt door de reorganisatie bij PostNL, doet dit niet af aan de effectiviteit van het artikel op structurele basis. Bovendien zijn er geen knelpunten geconstateerd die handhavend optreden of geschilbeslechting door de ACM in de weg staan. Slechts indien de problemen met bezorgkwaliteit een meer structureel karakter vertonen en

daartegen op basis van de wet niet opgetreden zou kunnen worden, zou dit de doeltreffendheid van het artikel in het geding kunnen brengen. Dat is op dit moment niet het geval.

5 Geschillenbeslechting

In de Postwet wordt is naast de mogelijkheid voor de ACM om handhavend op te treden ook de mogelijkheid opgenomen voor marktpartijen in de postsector om geschillen aanhangig te maken bij de ACM. Daarbij heeft de ACM het recht om relevante informatie te vorderen van marktpartijen, en heeft daarbij de plicht om zo snel mogelijk het geschil te beslechten. De uitspraak van de ACM is bindend. Ook heeft de ACM het recht om boetes op te leggen en schadevergoedingen toe te wijzen.

Hieronder geven wij kort de voor deze evaluatie meest relevante onderdelen van de wet weer:

Artikel 58

1. Indien tussen postvervoerbedrijven, tussen een postvervoerbedrijf en iemand die postbussen exploiteert, tussen een postvervoerbedrijf en iemand die een systeem met adresgegevens als bedoeld in artikel 11 exploiteert of beheert of tussen een postvervoerbedrijf en iemand die een postcodesysteem exploiteert of beheert een geschil is ontstaan inzake de nakoming van de verplichtingen bedoeld in de hoofdstukken 3 en 3a, beslecht de Autoriteit Consument en Markt op aanvraag van een bij dat geschil betrokken partij het geschil voor zover naar het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt verdere onderhandelingen redelijkerwijs niet meer zullen leiden tot overeenstemming.
2. Onder een geschil als bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan een geschil inzake de vraag of, indien de in dat lid bedoelde postvervoerbedrijven, natuurlijke of rechtspersonen een overeenkomst hebben gesloten op basis van een bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 3a van deze wet, een op een of meer van hen rustende verplichting, de ter zake daarvan tussen hen bestaande verbintenissen, of de wijze waarop die verbintenissen worden nagekomen strijdig zijn, onderscheidenlijk strijdig is met het bij of krachtens deze wet bepaalde.
3. De Autoriteit Consument en Markt is onbevoegd tot het beslechten van een op grond van het eerste lid voorgelegd geschil indien de bij dat geschil betrokken partijen de Autoriteit Consument en Markt verzoeken het geschil niet langer te beslechten.

Artikel 60

1. De Autoriteit Consument en Markt beslist op een aanvraag als bedoeld in artikel 58, eerste lid, binnen zeventien weken na ontvangst van de aanvraag.
2. In uitzonderlijke gevallen kan de Autoriteit Consument en Markt de termijn, bedoeld in het eerste lid, met ten hoogste acht weken verlengen. De Autoriteit Consument en Markt stelt de betrokken postvervoerbedrijven hiervan in kennis en geeft de termijn aan waarbinnen de Autoriteit Consument en Markt het geschil zal beslechten.
3. De Autoriteit Consument en Markt kan in spoedeisende gevallen een voorlopig besluit nemen dat tussen de betrokken postvervoerbedrijven geldt tot het definitieve besluit van de Autoriteit Consument en Markt in werking treedt.

Artikel 61

Een postvervoerbedrijf volgt het door de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 60 genomen besluit op. De Autoriteit Consument en Markt kan daarbij een termijn stellen.

5.1 Doelstelling

De ACM heeft de bevoegdheid om geschillen te beslechten die gaan over de nakoming van verplichtingen op basis van de onderlinge dienstverlening (naast de bevoegdheid om handhavend op te treden).¹⁹ Deze verplichtingen hebben het karakter van spelregels over de wijze waarop bedrijven met elkaar om moeten gaan, en lenen zich goed voor geschilbeslechting.

De Memorie van Toelichting volgt conclusies uit een rapport over het nut en de noodzaak van toegangsregulering dat een snelle en efficiënte geschilbeslechting nodig om ervoor te zorgen dat toegang tot het netwerk van andere postbedrijven kan worden afgedwongen door andere postvervoerders.²⁰ Daarnaast wordt aangegeven dat partijen die op de markt actief zijn de eersten zijn die merken dat de regels die verband houden met marktwerking niet goed worden nageleefd. Het zijn tevens de postvervoerbedrijven die het meeste belang hebben bij naleving van deze regels. Om deze redenen is voor postvervoerbedrijven bij de naleving van deze regels een belangrijke taak neergelegd.

Dit leidt ons tot de volgende doelstelling voor geschilbeslechting:

Doelstelling geschillenbeslechting

Afdwingen van naleving van regels inzake marktwerking door postvervoerders.

5.2 Werking in de praktijk

Er zijn in de evaluatieperiode geen geschillen aanhangig gemaakt bij de ACM.²¹

Uit de gesprekken met de postvervoerders blijkt dat conflicten in de sector zoveel mogelijk onderling worden opgelost. Dit past in de lijn van de Postwet die erop is gericht om postvervoerders vooral gezamenlijk tot afspraken te komen.²²

Ondanks de recente afwezigheid van geschillen die ter beslechting zijn voorgelegd geven alle partijen aan de mogelijkheid tot geschillenbeslechting te waarderen en te willen behouden. Als reden hiervoor is aangegeven dat geschillenbeslechting toch mogelijkheden geeft om geschillen op te lossen voor het geval die zich voordoen.

Een postvervoerder heeft aangegeven de eis dat de ACM geschillen slechts beslecht indien verdere onderhandelingen redelijkerwijs niet meer zullen leiden tot overeenstemming, een barrière vormt voor de mogelijkheden om geschilbeslechting in te roepen. Hierin ligt volgens die partij mogelijkheden voor partijen om onderlinge onderhandelingen te traineren zonder dat de ACM mag ingrijpen in het kader van geschilbeslechting.

¹⁹ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 8.

²⁰ Zie Memorie van toelichting op het wetsvoorstel (TK 30536, nr. 3), p. 21. Rapport: TILEC, *Op weg naar een vrije postmark*, juni 2003.

²¹ Het laatste geschil dateert uit 2000/2001. Wel zijn later, maar voor 2009, geschillen aanhangig gemaakt, maar deze zijn door de betrokken postvervoerders geschikt voordat de toenmalige OPTA hier een uitspraak over kon doen. Aangezien dit geschillen betreffen van voor de evaluatieperiode vallen deze buiten de scope van deze evaluatie.

²² Zie bijvoorbeeld artikel 58, waarin staat dat de ACM geschillen enkel beslecht indien de ACM van oordeel is dat verdere onderhandelingen redelijkerwijs niet meer zullen leiden tot overeenstemming.

5.3 Oordeel

Omdat zich in de evaluatieperiode geen geschillen hebben voorgedaan, is de effectiviteit van de geschillenbeslechting lastig te evalueren. Omdat zich nauwelijks geschillen hebben voorgedaan in de evaluatieperiode, lijkt naleving van de regels inzake marktwerking gerealiseerd. Wel is het lastig te duiden in hoeverre deze naleving het gevolg is van aanwezigheid van geschillenbeslechting.

Op basis hiervan oordelen wij dat het doel is gerealiseerd, maar dat de invloed van het artikel op de realisatie van de doelstelling niet kan worden vastgesteld.

Wij zien in de formulering van het artikel geen bijzondere beperking in de mogelijkheden om geschillenbeslechting in te roepen. De in het artikel gehanteerde formulering richt zich op het uiteindelijke resultaat – kan er wel of geen onderhandelingsresultaat worden verwacht? – en niet op het proces – zijn er wel of geen onderhandelingen gaande? Bovendien zijn er bij ons geen gevallen bekend waarin een ingediend geschil door de ACM niet-ontvankelijk is verklaard omdat onderhandelingen nog mogelijke resultaten zouden opleveren. Wij zien daarom onvoldoende basis om de genoemde barrière als knelpunt op te nemen in ons oordeel.

6 Eindoordeel

Doeltreffendheid

De hoofdvraag of de bepalingen doeltreffend zijn geweest kan positief worden beantwoord. Alle onderzochte artikelen zijn doeltreffend in de zin dat de beoogde doelstelling in de praktijk wordt gerealiseerd.

Ten aanzien van het briefgeheim trachten postvervoerder hun zorgplicht ook op goede wijze invulling te geven. Op het gebied van klachtenafhandeling blijkt dat postvervoerders klachten van consumenten actief adresseren, wat duidt op effectieve bescherming van de consument. Op het gebied van onderlinge dienstverlening blijkt duidelijk dat er geen toetredingsdrempels voor andere postvervoerders bestaan. Ook het doel van geschillenbeslechting - naleving van regels inzake marktwerking door postvervoerders – wordt gerealiseerd.

Als kanttekening merken we op dat het beoogde resultaat niet in alle gevallen het gevolg is van de geëvalueerde wetsartikelen.

Zo blijkt de doelstelling van artikel 11, zorgdragen dat een geadresseerde zoveel mogelijk op één plek een adreswijziging of een melding voor tijdelijke stopzetting van postbezorging kan doen, in de praktijk wordt gerealiseerd via de databestanden van postverzenders. De onderlinge dienstverlening tussen postvervoerders speelt in de realisatie van deze doelstelling geen rol. Tot op heden is er nog bij geen enkele postvervoerder een verzoek tot toegang tot verhuis- en bewaargegevens ingediend.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de geschillenbeslechting. In de evaluatieperiode heeft zich geen enkel geschil voorgedaan. Realisatie van de doelstelling dat partijen de regels inzake marktwerking nakomen wordt gerealiseerd, maar de bijdrage van de geschillenbeslechting bij realisatie van deze doelstelling is onbekend. Wel geven alle partijen aan de mogelijkheid tot geschillenbeslechting te waarderen en te willen behouden.

Knelpunten, neveneffecten en aandachtspunten

De evaluatie heeft geen duidelijke knelpunten of neveneffecten opgeleverd. Weliswaar hebben diverse postvervoerders tijdens de interviews mogelijke knelpunten aangedragen, maar dit betreffen geen breed gedragen standpunten.

De belangrijkste uitzondering betreft de kwaliteit van bezorging van postbussenpost. In de gesprekken met de sector gaven de postvervoerders aan dat in afgelopen jaren de kwaliteit van bezorging onder druk heeft gestaan. PostNL erkent dat zij in de afgelopen jaren haar logistiek opnieuw opgezet, waarbij de kwaliteit onder druk heeft gestaan. De specifiek hieraan gekoppelde reorganisatie zit nu in de laatste fase volgens PostNL.

Omdat het een probleem van de tijdelijke aard betreft is er geen sprake van verminderde doeltreffendheid van artikel 13, dat toegang tot postbussen regelt. Slechts indien de problemen met bezorgkwaliteit een meer structureel karakter vertonen en daartegen op basis van de wet niet opgetreden zou kunnen worden, zou dit de doeltreffendheid van het artikel in het geding kunnen brengen. Dat is niet het geval.

Bijlage 1 Overzicht gebruikte literatuur

Rapporten

OPTA, Oordeel artikel 4 Postwet 2009, 13 juni 2012 (Openbare versie)

OPTA, Tweede oordeel naleving artikel 4 van de Postwet 2009, 21 mei 2013 (Openbare versie)

TILEC, Op weg naar een vrije postmark, juni 2003.

Kamerstukken

Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..), Kamerstukken II 2005/06, 30 536.

Herziening van de wetgeving met betrekking tot de uitvoering van de postdienst (Postwet), Kamerstukken II 1987/88, 20 371.

Europese Richtlijnen

Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 52/3)

Bijlage 2 Overzicht gesprekspartners

Tijdens deze evaluatie hebben wij gesproken met de volgende organisaties.

Tabel 6.1 Gesprekspartners

Organisatie	Type
PostNL	Postvervoerder
Sandd	Postvervoerder
Van Straaten Post	Postvervoerder
Friesland post*	Postvervoerder
Ergon*	Postvervoerder
Skynet*	Postvervoerder
WNK bedrijven*	Postvervoerder
ACM	Toezichthouder
Consumentenbond*	Belangenorganisatie

*Telefonisch/per e-mail

Bijlage 3 Gespreksleidraad

1. Briefgeheim

- Bent u van mening dat het briefgeheim thans goed gewaarborgd is? Waarop baseert u uw mening? Hoeveel gevallen van geschonden briefgeheim zijn u bekend?
- Zijn de regelingen voor onbestelbare post en beslag op poststukken hanteerbaar in de praktijk? Zijn er knelpunten of neveneffecten in de praktijk?

2. Klachtenbehandeling

- Hoe ziet de klachtenprocedure eruit?
- Hoeveel klachten worden op jaarbasis geuit (absoluut en relatief ten opzichte van totale volume)? Wat is de oorzaak van de verschillende klachten?
- Van zijn de resultaten van de klachtenprocedures geweest?
- Zijn er knelpunten rondom de klachtenregeling in de praktijk? Zijn er neveneffecten als gevolg van de klachtenregeling?

3. Onderlinge dienstverlening

- Stelt PostNL het postcodesysteem binnen een redelijke termijn en tegen kosten-georiënteerde tarieven beschikbaar aan andere postvervoerders?
- Wat zijn de afspraken rondom 'retourpost'? Functioneren deze afspraken in de praktijk? Voldoen de afspraken aan de wettelijke eisen van redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven?
- Wat zijn de afspraken rondom toegang tot postbussen? Functioneren deze afspraak in de praktijk? Voldoen de afspraken aan de wettelijke eisen van redelijke, objectief gerechtvaardigde, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven?
- Zijn er knelpunten rondom de onderlinge dienstverlening in de praktijk? Zijn er neveneffecten als gevolg van de onderlinge dienstverlening?

4. Geschillenbeslechting

- Hoeveel geschillen ontstaan er op jaarbasis (absoluut en relatief ten opzichte van totale volume)? Wat is de oorzaak van de verschillende geschillen?
- Voor postvervoerders: hoeveel geschillen heeft de vervoerder aanhangig gemaakt? Wat waren de onderwerpen van geschil?
- Wat zijn de resultaten van de geschillenprocedures geweest?
- Zijn er knelpunten rondom de geschillenprocedure in de praktijk? Zijn er neveneffecten als gevolg van de regeling rondom de geschillenprocedure?

5. Afsluitend

- Heeft u nog aanvullende opmerkingen over de hiervoor besproken onderwerpen, die nog niet aan bod zijn gekomen?
- Heeft u bezwaar wanneer uw naam genoemd wordt in enige rapportage?



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas