

Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DC/2013/203436_OV

Zaaknummer: 13.0617.20

Datum: 04 december 2013

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet in samenhang gelezen met artikel 5.32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht tot het opleggen van een last onder dwangsom aan KPN B.V. wegens overtreding van de verplichtingen opgenomen in artikel 7.2, eerste lid aanhef en onder a en b, van de Telecommunicatiewet.

1 Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft vastgesteld dat KPN B.V. (hierna: KPN) niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) om abonnees bij de wijziging van een beding in een overeenkomst, ten minste een maand voordat de wijziging van kracht wordt, genoegzaam over de wijziging te informeren en de mogelijkheid te bieden om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.
2. ACM legt KPN in dit besluit een last onder dwangsom op met als doel om KPN aan te zetten alsnog aan de op haar rustende wettelijke verplichtingen uit artikel 7.2 Tw te voldoen. In de last wordt KPN verplicht de abonnees alsnog genoegzaam te informeren over de in de last opgenomen onderwerpen en hen alsnog het kosteloos beëindigingsrecht te bieden. Indien KPN de last niet opvolgt, verbeurt zij een dwangsom van € 10.000,- voor iedere dag, gerekend vanaf de dag volgend op de laatste dag van de gestelde termijn, waarop zij nalaat aan de last te voldoen, met een maximum van € 300.000,-.

2 Verloop van de procedure

3. Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2) en Esprit Telecom B.V. (hierna: Esprit) hebben op 3 mei 2013 gezamenlijk een handhavingsverzoek aan ACM gezonden.
4. In dit handhavingsverzoek stellen genoemde partijen dat KPN artikel 7.2 van de Tw heeft overtreden door abonnees niet tijdig het kosteloos beëindigingsrecht te bieden na wijziging van een aantal bedingen in de overeenkomsten met deze abonnees en door deze abonnees niet op genoegzame wijze op de hoogte te brengen van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.

Besluit Openbaar

5. Op 17 mei 2013 hebben Tele2 en Esprit het handhavingsverzoek mondeling toegelicht ten kantore van ACM.
6. Op 27 mei 2013 heeft ACM het handhavingsverzoek van Tele2 en Esprit per post en per e-mail doorgezonden naar KPN. ACM heeft KPN tevens schriftelijke vragen gesteld met betrekking tot de door KPN gewijzigde bedingen in de overeenkomsten. KPN diende deze vragen voor 10 juni 2013 te beantwoorden, echter, met instemming van ACM is deze termijn verlengd naar 21 juni 2013.
7. Op 4 juni 2013 heeft de Nederlandse Telecom Maatschappij (hierna: NLTM) ACM verzocht om als derde-belanghebbende partij aangemerkt te worden. ACM heeft NLTM op 7 juni 2013 te kennen gegeven haar als derde-belanghebbende aan te merken in deze zaak. Desgevraagd heeft KPN aangegeven hier geen bezwaar tegen te hebben.
8. Op 20 juni 2013 heeft KPN haar zienswijze aan ACM gestuurd.
9. Op 25 juni 2013 heeft ACM aan KPN een aantal aanvullende vragen gestuurd die door KPN op 8 juli 2013 zijn beantwoord.
10. Op 20 augustus heeft ACM een hoorzitting georganiseerd. Tijdens deze hoorzitting hebben Tele2, Esprit, NLTM en KPN hun mondelinge zienswijzen naar voren gebracht.
11. Naar aanleiding van hetgeen is verklaard door KPN tijdens de hoorzitting hebben Tele2 en Esprit op 26 augustus 2013 een aanvullende zienswijze aan ACM gestuurd met betrekking tot de mogelijkheid van abonnees van KPN om voor hun telefonieverkeer over te stappen naar een alternatieve aanbieder.
12. Tijdens de hoorzitting heeft NLTM facturen van klanten aan ACM overlegd waaruit blijkt dat KPN niet altijd de duur van de gesprekken op de factuur weergeeft. ACM heeft deze (geanonimiseerde) stukken op 5 september 2013 per e-mail gestuurd aan KPN met het verzoek om een reactie voor 11 september 2013.
13. KPN heeft op 11 september 2013 haar reactie per e-mail aan ACM gestuurd.

3 Feiten

14. KPN heeft in de periode januari tot en met mei 2013 in een aantal mailings verschillende groepen van zakelijke abonnees aangeschreven. Het betrof abonnees met een Zakelijk

Besluit Openbaar

BelBasis abonnement (hierna: ZBB abonnement). Per brief¹ werden de abonnees er door KPN van op de hoogte gesteld dat het nieuwe Zakelijk Belvrij Totaal abonnement (hierna: ZBVT abonnement) van KPN nog voordeliger is. Met het ZBVT abonnement koopt de abonnee het telefonieverkeer voortaan tegen een vast bedrag af. De abonnee betaalt dan alleen nog een vast bedrag per maand waarbij het telefonieverkeer inbegrepen is (een zogenaamd flat-fee abonnement). KPN geeft aan dat de abonnee door over te stappen naar het ZBVT abonnement minimaal drie procent aan kosten bespaart.

15. Omdat het ZBVT abonnement, bij een gelijkblijvend belprofiel, voor de abonnee volgens KPN voordeliger is dan het oude ZBB abonnement meldde KPN per brief aan de abonnee dat deze niets hoefde te doen maar dat het ZBB abonnement per bepaalde datum automatisch wordt omgezet naar het ZBVT abonnement. Abonnees die niet willen worden omgezet naar het ZBVT abonnement kunnen het gehele jaar 2013 nog aangeven dat ze de oude voorwaarden willen blijven hanteren zoals die golden voor het ZBB abonnement.^{2 3}
16. Om te bepalen wat het belprofiel was van de abonnee heeft KPN per abonnee gedurende twaalf maanden het aantal belminuten bijgehouden. Voor de abonnees die het aanbod van KPN kregen in de maanden januari tot en met april 2013 gebruikte KPN een referentieperiode die liep van november 2011 tot en met oktober 2012. Voor de abonnees die het aanbod van KPN kregen in de maand mei 2013 gebruikte KPN een referentieperiode die liep van februari 2012 tot en met januari 2013.
17. Daarnaast is met de overgang naar het ZBVT abonnement ook een betalingsvoorwaarde gewijzigd voor de abonnee. Waar ZBB abonnees het telefonieverkeer (twee) maandelijks achteraf betaalden dienen ZBVT abonnees het telefonieverkeer - als onderdeel van de totale abonnementskosten - (twee) maandelijks vooruit te betalen.
18. Met betrekking tot de door KPN gehanteerde selectie van ZBB abonnees aan wie zij bovenstaand aanbod heeft gedaan stelt KPN dat zij geen onderscheid⁴ kon maken tussen

¹ De brieven waren over het algemeen gelijklopend maar konden op een onderdeel anders zijn. Zo krijgen de abonnees in de januari brief bijvoorbeeld expliciet de mogelijkheid om tot 31-12-2013 terug te gaan naar de 'oude voorwaarden'. In de overige brieven stond deze mogelijkheid niet maar werd deze mogelijkheid aangeboden in het 'frequently asked questions' document. Klanten met een ZBB contract voor onbepaalde tijd kregen een brief waarin hen het kosteloos opzegrecht werd geboden.

² KPN heeft dit recht alleen opgenomen in de mailing die zij in januari aan abonnees heeft gestuurd. Dat dit recht ook aan de overige abonnees wordt aangeboden blijkt uit het 'frequently asked questions' document dat KPN op haar website heeft gepubliceerd (<https://zakelijkbellen2.actiesite-kpn.nl/faq2013>).

³ KPN noemt dit het 'terugzetten van het abonnement naar de oude situatie'.

⁴ Zie hiervoor onder andere randnummer 30 van de zienswijze van KPN.

Besluit Openbaar

ZBB abonnees die hun telefonieverkeer lieten afhandelen door KPN en ZBB abonnees die hun telefonieverkeer lieten afhandelen door een alternatieve aanbieder, de zogenaamde Carrier Preselect (hierna: CPS) klanten.

19. Door ACM is geconstateerd dat aan aangeschreven ZBB abonnees met een contract voor onbepaalde tijd wel het kosteloos beëindigingsrecht is geboden. KPN heeft deze groep abonnees in de voor hen opgestelde brief wel het kosteloos beëindigingsrecht geboden omdat het nieuwe ZBVT abonnement een abonnement is voor bepaalde tijd met een contractstermijn van een jaar zonder dat tussentijds (kosteloos) kan worden opgezegd. Omdat dit volgens KPN een wijziging is in het nadeel van de betreffende abonnees heeft KPN deze groep van abonnees wel het kosteloos beëindigingsrecht geboden.

4 Juridisch Kader

20. Artikel 15.1, derde lid, van de Tw luidt als volgt:

“3. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens andere bepalingen van deze wet dan bedoeld in het eerste en tweede lid en met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de roamingverordening zijn belast de bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren. De vorige volzin is niet van toepassing op het bepaalde bij of krachtens de artikelen 5.1, 5.4, 5.5, 5.6, tweede, derde lid, vierde en vijfde lid, 5.7, 5.13 en 5.14 van deze wet en voor zover Onze Minister de geadresseerde is.

21. Artikel 15.2, tweede lid, van de Tw luidt als volgt:

“2. De Autoriteit Consument en Markt is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de in artikel 15.1, derde lid, bedoelde bepalingen.”

22. Artikel 5:32, eerste en tweede lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt het volgende:

“1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.”

Besluit Openbaar

23. Artikel 7.2, eerste lid onder a en onder b, luidt als volgt:

“1. Ten minste een maand voordat een voorgenomen wijziging van een beding dat is opgenomen in een overeenkomst van kracht wordt:

- a. biedt een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst of een openbaar elektronisch communicatienetwerk de abonnee de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen, en*
- b. stelt de aanbieder de abonnee op genoegzame wijze op de hoogte van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.”*

24. In het “Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet” (hierna: Beoordelingskader)⁵ geeft ACM (voorheen het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) inzicht in de wijze waarop ACM artikel 7.2 Tw interpreteert bij wijzigingen die aanbieders doorvoeren in overeenkomsten met hun abonnees. In het Beoordelingskader geeft ACM onder andere het volgende weer:

“2. Het beëindigingsrecht van artikel 7.2 Tw geldt alleen voor een wijziging die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. Als een wijziging uit meerdere aanpassingen bestaat en minimaal één deel van de wijziging als niet aantoonbaar voordelig kan worden beschouwd voor enige abonnee, dan is het college van oordeel dat die abonnee zijn contract moet kunnen ontbinden.

Het college interpreteert artikel 7.2 Tw in het licht van de bedoeling van dit artikel, namelijk bescherming van de abonnee. In dit verband ligt het niet voor de hand om een abonnee het recht te geven zijn overeenkomst te beëindigen als hij een wijziging van de contractsvoorwaarden krijgt voorgehouden die aantoonbaar in zijn voordeel is, bijvoorbeeld in het geval van een tariefverlaging van de geboden dienst. Het college sluit hiermee aan bij de uitleg die de minister van Economische Zaken aan artikel 7.2 Tw heeft gegeven.

De niet aantoonbaar voordelige wijziging moet betrekking hebben op de voor de abonnee van belang zijnde punten van de overeenkomst, zoals bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van de dienst, de tarieven, de juridische voorwaarden of de duur van de overeenkomst. Een wijziging in het vestigingsadres van de onderneming is bijvoorbeeld geen wijziging ten nadele of ten voordele, het college acht dit een neutrale wijziging. Het college merkt op dat het beëindigingsrecht van artikel 7.2 niet van toepassing is op neutrale wijzigingen.

3. Artikel 7.2 Tw is van toepassing op iedere wijziging van de voor de abonnee van belang

⁵ Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet, kenmerk: OPTA/ACNB/2009/203604

Besluit Openbaar

zijnde punten van de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. Artikel 7.2 Tw gaat er vanuit dat iedere wijziging van de voor de abonnee van belang zijnde punten van de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee het recht geeft aan de abonnee om de overeenkomst te beëindigen, aangezien de bepaling van artikel 7.2 Tw algemeen geformuleerd is. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar de aard of omvang van de voorgenomen wijziging. Het college acht daarom artikel 7.2 Tw van toepassing op iedere wijziging van de voor de abonnee van belang zijnde punten van de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee.

5 Zienswijzen van partijen

25. In de hiernavolgende paragrafen zullen de zienswijzen van Tele2, Esprit, NLTm en KPN worden weergegeven. In paragrafen 5.1 en 5.2 zullen de schriftelijke zienswijzen worden weergegeven. In paragraaf 5.3 zullen de mondelinge zienswijzen worden weergegeven die tijdens de hoorzitting van 20 augustus 2013 door partijen naar voren zijn gebracht voor zover deze zienswijzen aanvullend zijn aan de schriftelijk ingediende zienswijzen.

5.1 Schriftelijke zienswijze Tele2 en Esprit

26. Tele2 en Esprit hebben in het in randnummer 3 genoemde handhavingsverzoek zienswijzen opgenomen met betrekking tot de potentiële overtreding van artikel 7.2 Tw door KPN. ACM zal hieronder kort de zienswijzen van Tele2 en Esprit vermelden.

Abonnees van KPN worden geconfronteerd met verkapte tariefverhogingen

27. Tele2 en Esprit stellen dat het genoegzaam bekend is dat abonnees een trendmatig dalend belgedrag vertonen. Tussen de gebruikte referentieperiode voor het bepalen van het aantal gebruikte belminuten (over een periode van twaalf maanden) en het moment van het aanbod van KPN aan de abonnee zit een periode van minimaal twee maanden en soms wel meer dan vijf maanden. Bij een dalend belgedrag is KPN uitgegaan van een te groot aantal belminuten waardoor het ZBVT tarief op een te hoog bedrag is vastgesteld en dan ook niet voordeliger is voor de abonnee.
28. Daarnaast heeft KPN geen rekening gehouden met CPS klanten die in de maanden voordat KPN het aanbod deed voor (een gedeelte van) hun telefonieverkeer zijn overgestapt naar een andere aanbieder. Deze CPS klanten zijn vrijwel zeker duurder uit met het ZBVT abonnement. Wanneer namelijk een abonnee binnen de referentieperiode voor zijn telefonieverkeer is overgestapt naar een alternatieve aanbieder wordt bij de berekening niet uitgegaan van het

Besluit Openbaar

KPN-telefonieverkeer na die overstap, maar van het gemiddelde KPN-telefonieverkeer over de hele referentieperiode. Als de abonnee naar een alternatieve aanbieder is overgestapt tussen de referentieperiode en het ZBVT-aanbod is de afname van het KPN-telefonieverkeer helemaal niet meegenomen in de berekening.

29. Deze abonnees betalen nu teveel omdat zij en (een gedeelte van) het telefonieverkeer onterecht betalen aan KPN (het afgekochte verkeer, berekend aan de hand van de referentieperiode, opgenomen in het ZBVT tarief) en het werkelijke gebruikte telefonieverkeer betalen aan hun alternatieve aanbieder.

Het ZBVT abonnement is intransparant

30. Tele2 en Esprit stellen dat nu ZBVT abonnees hun telefonieverkeer afkopen zij het (twee) maandelijks inzicht in de tarieven voor het telefonieverkeer verliezen. Hierdoor hebben zij geen eenvoudig inzicht in tariefsverhogingen en hebben daardoor geen mogelijkheid om de tarieven te vergelijken met tarieven van alternatieve aanbieders.
31. Daarnaast is het onduidelijk of de ZBVT abonnee nog wel weet of kan inzien wat zijn afname aan aansluitingen is.
32. Dit maakt het voor alternatieve aanbieders moeilijk om een concurrerende offerte uit te brengen.

ZBVT abonnees hebben een financieringsnadeel

33. Tele2 en Esprit stellen dat door de recessie en de transitie van vaste telefonie naar mobiele telefonie abonnees minder gaan bellen.
34. Daarnaast gaat KPN ZBVT abonnees vooruit factureren voor zowel hun telefonieverkeer⁶ als voor hun abonnement. KPN geeft volgens Tele2 en Esprit slechts een zeer kleine korting variërend van € 0.10 tot maximaal € 2.50. KPN abonnees die hun aansluitingen twee-maandelijks vooruit gefactureerd krijgen zijn financieel nog slechter af.

ZBVT abonnees krijgen te maken met een overstapblokkade

35. Tele2 en Esprit stellen dat ZBVT abonnees die hun abonnement willen beëindigen geconfronteerd zullen gaan worden met hogere afkoopsommen nu in het tarief voor ZBVT ook het bedrag voor het afgekochte verkeer is opgenomen. Als de afkoopsom berekend wordt op

⁶ Bij het ZBB abonnement betaalt de abonnee de kosten voor het telefonieverkeer achteraf.

Besluit Openbaar

basis van het ZBVT tarief dan zal de afkoopsom significant hoger worden. Hiermee wordt een overstapdrempel gecreëerd waardoor de concurrentie wordt ingeperkt

36. Daarnaast kunnen ZBVT abonnees voor hun telefonieverkeer niet meer overstappen naar een alternatieve aanbieder zonder met dubbele kosten geconfronteerd te worden. In het ZBVT tarief zit hun verkeer namelijk al verdisconteerd.

Lange termijn nadelen voor alle telefoniekanten

37. Tele2 en Esprit benadrukken dat het ZBVT aanbod van KPN nadelig is voor de concurrentie op de zakelijke telefoniemarkt. Direct gevolg van de actie van KPN is dat voor ZBVT abonnees de incentive wegvalt om CPS diensten van alternatieve aanbieders af te nemen. Hierdoor wordt de concurrentie op de markt voor zakelijke telefonie aanzienlijk aangetast hetgeen nadelig is voor alle eindgebruikers.

Informatievoorziening door KPN aan haar abonnees is onvoldoende

38. Tele2 en Esprit stellen dat KPN haar abonnees gebrekkig heeft geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen van in de overeenkomsten opgenomen bedingen. KPN heeft meerdere keren en naar aanleiding van opmerkingen van Tele2 en Esprit tussentijds haar 'frequently asked questions' document en de teksten van de algemene voorwaarden behorende bij het ZBVT abonnement aangepast. Tele2 en Esprit stellen dat artikel 7.2 Tw vereist dat KPN haar abonnees, tenminste een maand voordat een gewijzigd beding van kracht wordt, op genoegzame wijze op de hoogte stelt van de wijziging.

5.2 Schriftelijke zienswijze KPN

39. KPN heeft op 20 juni 2013 haar zienswijze aan ACM gestuurd. Hieronder zal de zienswijze van KPN op de stellingen van Tele2 en Esprit kort worden weergegeven.

Het ZBVT aanbod is afgestemd met ACM

40. KPN stelt het ZBVT aanbod te hebben afgestemd met ACM. In november 2012 heeft KPN een presentatie aan ACM (destijds de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) gegeven en daarbij uitvoerig het ZBVT abonnement toegelicht. Tevens heeft KPN aangegeven op welke wijze het nieuwe abonnement zou worden gepresenteerd aan haar abonnees en dat abonnees gedurende het gehele jaar 2013 nog gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om het ZBVT abonnement kosteloos terug te zetten naar het oude ZBB abonnement.

Besluit Openbaar

Abonnees van KPN worden geconfronteerd met verkapte tariefverhogingen

41. KPN heeft het ZBVT tarief berekend op basis van de gemiddelde kosten (abonnement en telefonieverkeer) van het ZBB abonnement over een referentieperiode van twaalf maanden. Het ZBVT tarief is enkele procenten lager gesteld dan deze gemiddelde kosten. Bovendien blijkt uit de gegevens die KPN aan ACM heeft gestuurd dat KPN bij het berekenen van de kosten voor het telefonieverkeer over de referentieperiode is uitgegaan van de verkeerstarieven per 1 januari 2013. Deze tarieven zijn lager dan het jaar ervoor.
42. KPN heeft bij de berekening van het ZBVT tarief geen rekening gehouden met trendmatig afnemend telefonieverkeer van hetzij de individuele abonnee, hetzij de “macro” daling. KPN bevestigt dat het telefonieverkeer van haar klantengroep trendmatig is afgenomen door onder meer crisis en substitutie naar mobiel en internet, maar ziet hierin geen reden om deze afname te verdisconteren in het ZBVT tarief. De stelling van KPN is dat toekomstig belgedrag niet te voorspellen is en dat KPN daar om die reden redelijkerwijs geen rekening mee had hoeven houden. Bovendien stelt KPN dat het aannemelijk is dat de abonnee door het nieuwe ZBVT tarief juist meer via de vaste lijn gaat bellen omdat de abonnee minder de neiging zal hebben om mobiel te gaan bellen.
43. KPN stelt op basis hiervan dat de abonnee per definitie goedkoper uit is dan gemiddeld over de afgelopen twaalf maanden.
44. Tevens stelt KPN dat de abonnee, mocht hij daadwerkelijk minder gaan bellen dan hij gemiddeld in de referentieperiode deed, hij alsnog kan teruggaan naar het ZBB abonnement of dat hij kan opzeggen. Voor zover de abonnees een contract voor bepaalde tijd hadden heeft KPN de bestaande looptijd in stand gehouden zoals bijvoorbeeld opgenomen in de mailing van januari. Daarna geldt een looptijd van een jaar.
45. Met betrekking tot CPS klanten die tussentijds zijn overgestapt naar een alternatieve aanbieder stelt KPN voorop dat zij alleen abonnees heeft benaderd die al abonnee waren bij KPN. Bovendien kan KPN niet zien of een abonnee via een CPS aanbieder belt; KPN heeft de brieven non-discriminatoir verstuurd. KPN geeft aan dat een abonnee die tussentijds is overgestapt naar een CPS aanbieder nooit met het nieuwe aanbod zal instemmen en dus gebruik zal maken van de opt-out. Dit geldt temeer nu de abonnee er nogmaals uitdrukkelijk op gewezen is dat de CPS-aansluiting gewoon in stand blijft na de omzetting.

Het ZBVT abonnement is intransparant

46. KPN stelt dat zij tweemaandelijks een factuur stuurt aan abonnees. In deze factuur worden, net als bij het ZBB abonnement, de aansluiting, het aantal gesprekken en de duur ervan

Besluit Openbaar

gespecificeerd. Desgewenst kunnen abonnees ook een overzicht van de gebelde nummers ontvangen. Voor de abonnee is met betrekking tot dit punt dus niets gewijzigd. KPN merkt daarnaast nog op dat het niet kunnen vergelijken van een factuur met die van de concurrent geen onderwerp is waarop artikel 7.2 Tw ziet.

ZBVT abonnees hebben een financieringsnadeel

47. KPN stelt dat zij bij de berekening van de nieuwe abonnementsprijs rekening heeft gehouden met een eventueel (eenmalig) rentenadeel dat wordt veroorzaakt door de wijziging van betaling achteraf naar betaling vooruit. Dit nadeel is evenwel verdisconteerd en gecompenseerd met het door KPN aangeboden lagere ZBVT tarief zodat alle klanten er per saldo op vooruitgaan.

ZBVT abonnees krijgen te maken met een overstapblokkade

48. KPN stelt dat er nog een foutje stond in de productvoorwaarden waardoor enige verwarring is ontstaan. De nieuwe voorwaarden geven aan dat de afkoopsom op dezelfde wijze wordt berekend als bij het ZBB abonnement.
49. Daarnaast stelt KPN dat een abonnee op ieder moment kan overstappen naar een CPS aanbieder. Daarbij is het niet zo dat deze abonnee dan een ZBVT tarief moet blijven betalen, immers, de abonnee kan kosteloos terug naar een ZBB abonnement en kan dan gebruik maken van een CPS aanbieder.

Lange termijn nadelen voor alle telefonieklanten

50. KPN benadrukt dat andere aanbieders ook flat-fee abonnementen kunnen aanbieden. Een flat-fee abonnement is een wens die vanuit de markt komt en bevordert juist de concurrentie. Flat-fee abonnementen zijn immers heel eenvoudig met elkaar vergelijkbaar.

Informatievoorziening door KPN aan haar abonnees is onvoldoende

51. KPN stelt haar zienswijze aan dat het onderwerp van de informatievoorziening al ter sprake is geweest tijdens een kort geding dat was aangespannen door Tele2. In het vonnis⁷ heeft de rechter geoordeeld dat van misleiding door KPN geen sprake was.

⁷ Vonnis in kort geding van 28 februari 2013 van de rechtbank Den Haag met zaak-/rolnummer: C/09/437012 / KG ZA 13-150.

5.3 Mondelinge zienswijzen gedurende de hoorzitting

Het ZBVT aanbod is een nieuwe overeenkomst

52. NLTM stelt dat KPN weliswaar aan ACM desgevraagd heeft aangegeven⁸ dat zij met de wijzigingen van de bedingen in de overeenkomsten met haar abonnees niet heeft beoogd met haar abonnees een nieuwe overeenkomst te sluiten maar dat dit nog niet betekent dat er geen nieuwe overeenkomsten tot stand zijn gekomen. Volgens NLTM is het ZBVT abonnement op belangrijke punten of voorwaarden anders dan het ZBB abonnement zodat van eenvoudige wijzigingen van voorwaarden geen sprake meer is. Volgens NLTM is het ZBVT aanbod een aanbod voor een nieuwe overeenkomst waarvoor, voor de geldige totstandkoming, opnieuw wilsovereenstemming van de abonnee vereist is. NLTM betwijfelt of alle abonnees wel daadwerkelijk de wil hadden om naar het ZBVT abonnement over te stappen nu zij stilzwijgend op het ZBVT abonnement zijn overgezet.

ZBVT abonnees krijgen te maken met een overstapblokkade

53. Tijdens de hoorzitting werd nader ingegaan op de mogelijkheden van ZBVT abonnees om gedurende de looptijd van het ZBVT abonnement voor hun telefonieverkeer over te stappen naar een alternatieve aanbieder. Het ging er met name om of een ZBVT abonnee na 31 december 2013 nog de mogelijkheid heeft om kosteloos zijn abonnement te laten terugzetten naar het ZBB abonnement zodat hij vervolgens voor zijn telefonieverkeer kan overstappen.
54. Op 26 augustus 2013 hebben Tele2 en Esprit hierover nog een brief gestuurd aan ACM waarin benadrukt wordt dat in de 'frequently asked questions' en in de algemene voorwaarden niet duidelijk wordt aangegeven wat de overstapmogelijkheden zijn van ZBVT abonnees. Tele2 en Esprit stellen dat een overstap wel mogelijk is maar dat de ZBVT abonnee dan wel met dubbele kosten geconfronteerd wordt. De ZBVT abonnee die voor zijn telefonieverkeer overstapt betaalt immers het ZBVT tarief (het ZBB abonnementstarief en het tarief voor het afgekochte verkeer) aan KPN en daarnaast nog eens het telefonieverkeer dat hij bij de alternatieve aanbieder afneemt. Door deze extra kosten zal een abonnee niet meer overwegen om voor het telefonieverkeer over te stappen naar een alternatieve aanbieder en wordt derhalve een overstapblokkade gecreëerd.

⁸ Brief van KPN van 20 juni 2013 waarin zij antwoordt op schriftelijke vragen van ACM.

Besluit Openbaar

Het ZBVT abonnement is intransparant

55. NLTM heeft tijdens een besloten gedeelte van de hoorzitting een factuur overlegd waaruit blijkt dat KPN niet altijd de duur van de gesprekken weergeeft. Als de duur van de gesprekken niet wordt weergegeven is het voor de abonnee niet meer na te gaan wat hij aan telefonieverkeer verbruikt bij KPN. Het is voor deze abonnee dan ook niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen een aanbod van KPN en een aanbod van een alternatieve aanbieder.

Wijziging van de betalingsvoorwaarde

56. Tijdens de hoorzitting heeft ACM aan KPN gevraagd in hoeverre het wijzigen van de betalingsvoorwaarde - de ZBVT abonnee betaalt het totale bedrag (abonnement en afgekocht verkeer) vooruit terwijl de ZBB abonnee alleen het abonnementsgeld vooruit betaald - aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee.
57. KPN geeft desgevraagd aan dat een betalingsvoorwaarde niet een voor een abonnee van belang zijnd beding is. De wijziging van de betalingsvoorwaarde kan dan ook gezien worden als een neutrale wijziging waarvoor het beëindigingsrecht van artikel 7.2 Tw niet van toepassing is.

6 Overwegingen van ACM

58. In dit hoofdstuk zal ACM in paragraaf 6.1 de in het vorige hoofdstuk opgenomen zienswijzen bespreken. In paragraaf 6.2 zal ACM conclusies verbinden aan de overwegingen die zij in paragraaf 6.1 heeft opgenomen. In paragraaf 6.3 wordt de ernst van de overtredingen besproken en oordeelt ACM waarom handhaving noodzakelijk is. In paragraaf 6.4 geeft ACM haar overwegingen met betrekking tot haar bevoegdheid en hoe zij van deze bevoegdheid gebruik gaat maken. In paragraaf 6.5 legt ACM een last onder dwangsom op aan KPN.

6.1 Overwegingen ACM met betrekking tot de ingestuurde zienswijzen

59. In deze paragraaf geeft ACM haar overwegingen met betrekking tot de door Tele2, Esprit, NLTM en KPN gegeven zienswijzen.

Het ZBVT aanbod is afgestemd met ACM

60. ACM beaamt dat KPN in november 2012 tijdens een presentatie voor ACM het ZBVT

Besluit Openbaar

abonnement heeft toegelicht. ACM onderstreept hierbij wel dat niet door KPN gesproken is over onder andere de groep van CPS klanten (die tijdens of na de referentieperiode naar een alternatieve aanbieder zijn overgestapt voor de afhandeling van het telefonieverkeer) voor wie het ZBVT abonnement wellicht niet aantoonbaar in het voordeel was en over de wijziging van de betalingsvoorwaarde die eruit bestaat dat abonnees hun afgenomen telefonieverkeer voortaan vooruit moeten betalen (als onderdeel van het ZBVT tarief) in plaats van achteraf.

61. Bovendien geldt dat ACM gedurende dergelijke gesprekken met marktpartijen geen goedkeuring verleent aan proposities die aan ACM worden voorgelegd. ACM zal tijdens dergelijke gesprekken desgevraagd een voorlopig oordeel geven dat gebaseerd is op de feiten en omstandigheden als door de marktpartij geschetst. ACM behoudt zich altijd het recht voor om bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden, of wanneer zij klachten ontvangt, de propositie opnieuw te beoordelen. Dit volgt ook uit de door KPN geciteerde e-mail die door ACM op 12 december 2012 aan KPN is gestuurd waarin ACM weergeeft dat, als KPN kan garanderen dat de overgang naar het ZBVT abonnement aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee, dan artikel 7.2 Tw niet van toepassing is.

Het ZBVT aanbod is een nieuwe overeenkomst

62. ACM is van oordeel dat het ZBVT abonnement een voortzetting is van het ZBB abonnement waarbij geldt dat de abonnee het verkeer al bij voorbaat heeft afgekocht. De looptijd van de overeenkomst is ook niet gewijzigd.⁹ Daarnaast geldt dat KPN de betalingsvoorwaarde heeft gewijzigd door het afgekochte telefonieverkeer de facto vooruit te factureren (als onderdeel van het flat-fee bedrag). ACM is dan ook van oordeel dat er geen sprake is van een nieuwe overeenkomst maar van een overeenkomst waarvan enkele bedingen zijn gewijzigd.

Het ZBVT abonnement is intransparant

63. ACM heeft een voorbeeld van KPN ontvangen van een factuur van een ZBVT abonnee. Uit dit voorbeeld blijkt dat gesprekken (het aantal gesprekken en de duur ervan) en abonnementen gespecificeerd worden op de manier die KPN schetst in haar zienswijze.
64. Tijdens de hoorzitting heeft NLTM een factuur overgelegd waarin KPN niet de duur van de gesprekken heeft gespecificeerd. Deze abonnee kan dan ook geen vergelijking maken tussen de kosten die hij maakt bij KPN en die hij zou maken bij een alternatieve aanbieder. Dit maakt

⁹ Voor een groep van klanten die een overeenkomst voor onbepaalde tijd hadden is de looptijd van de overeenkomst gewijzigd naar een periode van een jaar. Omdat de wijziging van de looptijd van de overeenkomst niet aantoonbaar in het voordeel van de betreffende abonnees was heeft KPN deze abonnees wel het kosteloos beëindigingsrecht aangeboden.

Besluit Openbaar

het voor de betreffende abonnee moeilijk om na te gaan of een overstap naar een alternatieve aanbieder voor hem voordeliger kan zijn. Als dit een wijziging is die KPN heeft doorgevoerd in het kader van het ZBVT abonnement dan is ACM van oordeel dat dit een wijziging is die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee.

65. ACM heeft deze factuur op 5 september 2013 per e-mail aan KPN voorgelegd met een verzoek om een reactie. KPN heeft op 11 september per e-mail een reactie gegeven. In de reactie geeft KPN aan dat abonnees doorgaans een “gewone” factuur toegestuurd krijgen waarop onder andere het aantal gesprekken staat aangegeven. Deze factuur betreft dan geen gespecificeerde factuur. De keuze om een standaard factuur te versturen baseert KPN op de wens van de gemiddelde abonnee. Elke abonnee kan echter te allen tijde een gespecificeerde factuur aanvragen waarop in aanvulling op de standaard gegevens tevens de duur van de gesprekken wordt vermeld. KPN hanteert dezelfde facturatiwijze bij andere proposities, bijvoorbeeld bij het ZBB abonnement. Door de introductie van het ZBVT abonnement is daarin geen verandering aangebracht.
66. ACM merkt allereerst op dat de verklaring van KPN gedaan tijdens de hoorzitting (KPN verklaarde dat op de factuur altijd het aantal gesprekken en de duur van de gesprekken wordt weergegeven) en de verklaring opgenomen in de e-mail van 11 september 2013 (waarin KPN aangeeft dat de standaard is dat de duur van de gesprekken niet wordt gespecificeerd) niet overeenkomen. KPN heeft echter ook aangegeven dat de opmaak van de factuur voor ZBB abonnees hetzelfde is als voor ZBVT. Voor ZBVT abonnees is wat dat betreft niets gewijzigd.
67. De verplichtingen die voortvloeien uit artikel 7.2 Tw gelden in het geval een beding in een overeenkomst wordt gewijzigd waarbij deze wijziging niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee is. KPN heeft verklaard dat de voorwaarden met betrekking tot de opmaak van de factuur (de vermelding van het aantal gesprekken en de duur ervan) niet gewijzigd zijn.
68. Nu er van een wijziging van een beding met betrekking tot de opmaak van de factuur geen sprake is kan er ook geen sprake zijn van een overtreding van KPN van artikel 7.2 Tw op dit punt. Dat abonnees van KPN, vanwege het feit dat KPN niet altijd de duur van de gesprekken specificeert, niet eenvoudig kunnen nagaan of een alternatieve provider wellicht een beter aanbod heeft is een vraagstuk dat in het kader van artikel 7.2 Tw niet aan de orde kan worden gesteld.

Lange termijn nadelen voor alle telefonieklanten

69. ACM is van oordeel dat artikel 7.2 Tw de belangen beschermt van, in het onderhavige geval, de abonnees van KPN tegen wijzigingen van bedingen in hun overeenkomst met KPN die niet aantoonbaar in hun voordeel zijn. Artikel 7.2 Tw beoogt niet de belangen van alternatieve

Besluit Openbaar

aanbieders te beschermen. Derhalve is ACM van oordeel dat het onderhavige punt in dit besluit buiten beschouwing dient te blijven.

ZBVT abonnees krijgen te maken met een overstapblokkade

70. De door KPN ingestuurde productvoorwaarden en voorbeeldfactuur tonen aan dat KPN inderdaad geen hogere afkoopsom in rekening brengt dan onder het oude ZBB abonnement. Voor de berekening van de afkoopsom worden door KPN dezelfde voorwaarden, berekenmethoden en tarieven gebruikt als bij de berekening van de afkoopsom voor het ZBB abonnement.
71. Daarnaast heeft KPN bevestigd dat abonnees met een ZBVT abonnement die gebruik willen gaan maken van CPS diensten van alternatieve aanbieders hun abonnement kosteloos (terug) kunnen wijzigen naar het ZBB abonnement.
72. Tijdens de hoorzitting heeft ACM dit geverifieerd bij KPN. KPN heeft kortweg het volgende aangegeven:
 - a) ZBB abonnees die in 2013 zijn omgezet naar ZBVT kunnen in 2013 kosteloos terug naar het ZBB abonnement. Dit betekent dat zij het ZBB abonnementsgeld betalen en apart voor verkeer betalen.
 - b) ZBVT abonnees die na 1-1-2014 voor hun telefonieverkeer willen overstappen naar een alternatieve aanbieder kunnen eerst kosteloos (zonder opzegvergoeding) teruggezet worden naar het ZBB abonnement en kunnen vervolgens hun telefonieverkeer afnemen bij een alternatieve aanbieder. Financieel betekent dit dat deze abonnees - na omzetting - alleen nog het ZBB abonnementsgeld betalen (zonder telefonieverkeer) aan KPN en een rekening voor het telefonieverkeer krijgen van een alternatieve aanbieder.
 - c) ZBVT abonnees die voor zowel abonnement als telefonieverkeer willen overstappen naar een alternatieve aanbieder dienen een opzegvergoeding te betalen die gelijk is aan het aantal maanden contract dat nog resteert vermenigvuldigd met het ZBB abonnementsstarief (dus zonder telefonieverkeer).
73. ACM heeft naar aanleiding van de brief van Tele2 en Esprit van 26 augustus 2013 bovenstaande nogmaals bij KPN geverifieerd. KPN heeft op 30 augustus 2013 bovenstaande per e-mail bevestigd.
74. ACM is dan ook van oordeel dat er met betrekking tot bovenstaande punten geen sprake is van een overstapblokkade.

Besluit Openbaar

Abonnees van KPN worden geconfronteerd met verkapte tariefverhogingen

75. KPN heeft een referentieperiode van november 2011 – oktober 2012 gehanteerd voor mailings verzonden tussen 15 januari en 18 april 2013. Voor mailings verzonden tussen 7 en 30 mei 2013 is een referentieperiode van februari 2012 – januari 2013 gehanteerd. Tussen het einde van de referentieperiode en het aanbod lag dus een periode van tussen de 2,5 tot 5,5 maanden. Tussen het einde van de referentieperiode en de daadwerkelijke ingangsdatum van het ZBVT-contract lag zelfs een periode van zes maanden.

76. ACM heeft, mede op basis van de door KPN aangeleverde gegevens geconstateerd, dat er sprake is van een trendmatige daling in het aantal belminuten per abonnee (gemeten over een jaar).

^{10 11}. Nu KPN, terwijl zij weet dat het aantal minuten per abonnee aan een trendmatige daling onderhevig is, met deze trendmatige daling naar het oordeel van ACM onterecht geen rekening heeft gehouden (zowel niet bezien over de referentieperiode zelf, de periode tussen het einde van de referentieperiode en het doen van het aanbod als over de periode tussen het doen van het aanbod en het daadwerkelijk ingaan van het abonnement) is het mogelijk dat KPN bij de berekening van het ZBVT tarief is uit gegaan van een te hoog aantal belminuten voor haar abonnees.

77. Naar het oordeel van ACM kan dit betekenen dat de abonnee met het nieuwe ZBVT abonnement toch duurder uit is dan hij met zijn oude ZBB abonnement zou zijn geweest en dat deze kans nog reëler wordt naarmate de periode tussen het eind van de referentieperiode en het daadwerkelijk ingaan van het ZBVT abonnement groter wordt. Naar het oordeel van ACM kan KPN dan ook niet met zekerheid zeggen dat de abonnementswijziging op dit punt aantoonbaar in het voordeel is van de abonnees. Het feit dat KPN voor de berekening van het ZBVT tarief onder andere is uit gegaan van de (lagere) beltarieven per januari 2013 doet hieraan niets af. Dit mede omdat tegenover de tariefverlaging van de telefoontikken in januari 2013 een verhoging (per augustus 2012) van het abonnementsgeld van het ZBB abonnement staat (het ZBB abonnementsstarief is een van de onderdelen van het tarief van het ZBVT abonnement).

78. In haar Beoordelingskader geeft ACM weer dat artikel 7.2 Tw van toepassing is op iedere wijziging van de voor de abonnee van belang zijnde punten van de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. ACM is gezien het voorgaande van oordeel

¹⁰

¹¹

Besluit Openbaar

dat van de door KPN doorgevoerde wijziging van het (tarief van het) abonnement niet met zekerheid gezegd kan worden dat deze aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee.

79. Daarenboven is ACM, met betrekking tot de CPS klanten die voor hun telefonieverkeer zijn overgestapt van KPN naar een alternatieve aanbieder, van oordeel dat KPN:
- a) door geen rekening te houden met ontwikkelingen in het belgedrag van de abonnee die kunnen duiden op het feit dat een abonnee voor de afhandeling van zijn telefonieverkeer in de referentieperiode, of in de periode tussen het einde van de referentieperiode en het krijgen van het aanbod, is overgestapt naar een andere aanbieder (de zogenaamde “CPS-verdachte klanten”); en
 - b) door minimaal twee maanden (en soms vier maanden) te laten verstrijken tussen referentieperiode en aanbod waardoor de kans ontstaat dat abonnees voor hun telefonieverkeer inmiddels zijn overgestapt naar een andere aanbieder

een bewust risico heeft genomen dat abonnees zijn omgezet naar het ZBVT abonnement, althans dat aan abonnees een aanbod is gedaan voor het ZBVT abonnement, terwijl die omzetting voor hen niet aantoonbaar in het voordeel was.

80. Gelet op het feit dat KPN in haar klantenbestand CPS abonnees heeft en KPN, voor het doen van het aanbod, naar eigen zeggen geen “CPS-verdachte” klanten heeft geïdentificeerd of heeft kunnen identificeren, is het aannemelijk dat er daadwerkelijk sprake is van een groep van CPS klanten die het ZBVT aanbod heeft ontvangen (met de mededeling van KPN dat het ZBVT abonnement voor hen voordeliger is) maar voor wie het niet aannemelijk is dat het nieuwe ZBVT abonnement daadwerkelijk aantoonbaar (financieel) in het voordeel was. Dit wordt ook ondersteund door klachten van CPS klanten van Tele2, Esprit en NLTM¹² en is niet weersproken door KPN. De zienswijze van KPN, dat een abonnee die tussentijds is overgestapt naar een andere CPS aanbieder weet dat zijn belprofiel is gewijzigd en derhalve nooit met het nieuwe aanbod zal instemmen en dus gebruik zal maken van de opt-out, doet aan de verplichtingen opgenomen in artikel 7.2 Tw niets af.
81. Artikel 7.2 Tw is immers een bepaling die beoogt abonnees te beschermen tegen wijzigingen van een of meerdere bedingen die in de overeenkomst met een aanbieder van telecommunicatiediensten zijn opgenomen. De bescherming van artikel 7.2 Tw is tweeledig. Enerzijds schrijft artikel 7.2 Tw voor dat tenminste een maand voordat de wijziging van kracht wordt de abonnee wordt geïnformeerd zodat deze de tijd heeft om zich op alternatieven te beraden. Anderzijds schrijft artikel 7.2 Tw voor dat het kosteloos beëindigingsrecht geboden

¹² Tele2, Esprit en NLTM hebben klachten aan ACM doen toekomen van CPS klanten die met het ZBVT abonnement duurder uit waren dan met hun ZBB abonnement.

Besluit Openbaar

dient te worden zodat de abonnee ook daadwerkelijk van een alternatief gebruik kan gaan maken.

82. De verplichtingen opgenomen in artikel 7.2 Tw zijn verplichtingen die aan KPN handelingen voorschrijven voordat een wijziging van een beding van kracht wordt. Het afwachten of een abonnee al dan niet gebruik gaat maken van een opt-out regeling, waarbij de abonnee ook nog eens zelf moet nagaan of het aanbod wel voordeliger is, strookt hiermee niet.
83. Daarnaast geldt dat voor de groep van tussentijds overgestapte CPS abonnees, voor wie die overstap niet aantoonbaar (financieel) in het voordeel was, dat KPN ook hen in een brief heeft medegedeeld dat het ZBVT abonnement voordeliger is. Van deze abonnees kan niet gezegd worden dat zij genoegzaam zijn geïnformeerd.
84. ACM stelt dan ook vast dat er een groep van abonnees bestaat die gedurende de referentieperiode, of in de periode tussen het einde van de referentieperiode en het ontvangen van het ZBVT aanbod van KPN, zijn overgestapt naar een alternatieve aanbieder voor het afwikkelen van het telefonieverkeer en waarvoor geldt dat KPN bij de berekening van het ZBVT tarief is uitgegaan van telefonieverkeer dat niet meer bij KPN wordt afgenomen. Voor deze groep staat vast dat de door KPN doorgevoerde wijziging niet aantoonbaar in het voordeel is van de betreffende abonnees en dat KPN hen hierover niet genoegzaam heeft geïnformeerd.
85. Door aan de betreffende abonnees niet ten minste een maand voor het van kracht worden van de wijziging het kosteloos beëindigingsrecht te bieden en door hen niet genoegzaam te informeren heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.
86. KPN dient deze groep abonnees dan ook alsnog genoegzaam te informeren over de wijzigingen en hen alsnog het beëindigingsrecht te bieden. KPN heeft echter aangegeven (zie hiervoor ook randnummer 18) geen onderscheid te kunnen maken tussen abonnees die zowel de telefonieaansluiting als het telefonieverkeer van haar afnemen en abonnees die het telefonieverkeer afnemen bij een alternatieve aanbieder (de CPS klanten). ACM is van oordeel dat nu KPN dit onderscheid niet kan maken KPN alle aangeschreven abonnees dient te informeren en het kosteloos beëindigingsrecht dient te bieden. ACM weegt hierbij het belang van de abonnee (het recht op bescherming tegen wijzigingen van bedingen in de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee zijn) af tegen de belangen van KPN (de kosten om de abonnees te informeren) en is van oordeel dat het belang van de abonnee prevaleert.

Besluit Openbaar

Wijziging van de betalingsvoorwaarde

87. ACM is van oordeel dat het bij een betalingsvoorwaarde niet gaat om een, zoals KPN aangeeft, voor de abonnee niet van belang zijnde beding. Bij de door KPN gewijzigde betalingsvoorwaarde, die eruit bestaat dat de abonnee voortaan niet alleen het abonnementsgeld vooruit betaalt maar ook het afgenomen telefonieverkeer, gaat het niet om een neutrale wijziging zoals beschreven in het Beoordelingskader. Bij neutrale wijzigingen gaat het om wijzigingen van ondergeschikte aard zoals bijvoorbeeld de wijziging van een vestigingsadres van de onderneming. Dergelijke wijzigingen zijn niet ten voordele of ten nadele van de abonnee.
88. Bij een betalingsvoorwaarde gaat het juist wel om een voorwaarde die van belang is voor de abonnee. Dit geldt zeker voor de abonnee die in de eerste maand dat het ZBVT abonnement van toepassing is wordt geconfronteerd met een betaling van én het ZBVT abonnement (dat vooraf betaald dient te worden) én een betaling voor het afgenomen telefonieverkeer van het oude ZBB abonnement dat nog betaald dient te worden. Daarnaast verliest de abonnee de mogelijkheid om een betaling op te schorten indien KPN de overeenkomst niet op juiste wijze nakomt. Omdat de verschuldigde gelden reeds zijn betaald aan KPN kan de abonnee deze gelden niet meer opschorten om zodoende KPN te bewegen alsnog op juiste wijze de overeenkomst na te komen.
89. ACM is van oordeel dat van de wijziging van de betalingsvoorwaarde in ieder geval niet gezegd kan worden dat deze aantoonbaar in het voordeel van de abonnee is. ACM brengt in dit kader in herinnering dat het Beoordelingskader aangeeft dat artikel 7.2 Tw van toepassing is op iedere wijziging van de voor de abonnee van belang zijnde punten van de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. Elk beding wordt apart beoordeeld zodat het ene beding dat in het nadeel van de abonnee wordt gewijzigd niet gecompenseerd kan worden met een ander beding dat in het voordeel van de abonnee wordt gewijzigd.

ZBVT abonnees hebben een financieringsnadeel

90. KPN heeft de voorwaarde gewijzigd met betrekking tot het betalen van de factuur. Het ZBVT tarief dient voortaan maandelijks vooruit betaald te worden terwijl in geval van het ZBB abonnement de abonnee alleen de abonnementskosten vooruit betaalde en het afgenomen telefonieverkeer achteraf betaalde. Door deze wijziging van het betalingsmoment hebben abonnees een eenmalig renteverlies. KPN stelt dit renteverlies te hebben verdisconteerd in het ZBVT tarief.
91. ACM merkt bij dit punt op dat KPN enkele procenten korting geeft op de abonnementskosten van het oude ZBB abonnement. ACM heeft al eerder geoordeeld dat KPN, door het dalende

Besluit Openbaar

belgedrag van abonnees niet mee te nemen in de berekening van het nieuwe ZBVT tarief, het bewuste risico heeft genomen dat de wijziging van het tarief (toch) niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnees. Nu ook het rentenadeel van het vooruit betalen in de relatief kleine korting is meegenomen wordt het aanmerkelijke risico, dat het nieuwe tarief niet aantoonbaar voordeliger is voor de abonnee, vergroot.

92. Daarnaast geldt dat de abonnee, in de eerste maand dat het ZBVT abonnement van toepassing is, wordt geconfronteerd met een betaling van én het ZBVT abonnement (dat vooraf betaald dient te worden) én het afgenomen verkeer van het oude ZBB abonnement dat nog (achteraf) betaald dient te worden
93. ACM is gezien vorenstaande van oordeel dat de wijziging van de betalingsvoorwaarden (betaling vooruit in plaats van achteraf) niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee is. Door aan de betreffende abonnees niet ten minste een maand voor het van kracht worden van de wijziging het kosteloos beëindigingsrecht te bieden heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.

Informatievoorziening door KPN aan haar abonnees is onvoldoende

94. ACM stelt allereerst vast dat de rechter in kort geding in zijn vonnis heeft vastgesteld dat van misleiding door KPN geen sprake was (zie ook randnummer 51). In het vonnis wordt echter niet door de rechter vastgesteld of KPN haar abonnees in overeenstemming met het gestelde in artikel 7.2 Tw informeert. Artikel 7.2 Tw schrijft voor dat KPN haar abonnees tenminste een maand voordat een voorgenomen wijziging van een beding opgenomen in de overeenkomst van kracht wordt op genoegzame wijze op de hoogte brengt van de inhoud van de voorgenomen wijziging.
95. Tele2 en Esprit hebben documenten¹³ opgeleverd met daarin opgenomen de door KPN op verschillende momenten doorgevoerde wijzigingen in het 'frequently asked questions' document alsmede de wijzigingen die KPN in de algemene voorwaarden heeft doorgevoerd. KPN heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat de wijzigingen slechts verduidelijkingen waren en geen inhoudelijke wijzigingen betroffen.
96. ACM heeft geconstateerd dat KPN in februari 2013 in genoemde documenten informatie heeft toegevoegd met betrekking tot abonnees die gebruik maken van een alternatieve aanbieder voor de afhandeling van het telefonieverkeer. Deze abonnees kunnen gebruik blijven maken van een alternatieve aanbieder en de overgang naar het ZBVT abonnement heeft geen

¹³ Bijlagen 2a tot en met 2b bij het handhavingsverzoek van Tele2 en Esprit, alsmede bijlagen 1 tot en met 4 bij de pleitaantekeningen die de gemachtigde van Tele2 en Esprit tijdens de hoorzitting heeft verstrekt.

Besluit Openbaar

gevolgen voor aanwezige CPS-schakelingen. Daarnaast heeft KPN in genoemde documenten een correctie doorgevoerd met betrekking tot de berekening van de verschuldigde afkoopsom in geval van een opzegging van het abonnement gedurende de looptijd. De afkoopsom wordt berekend door de resterende looptijd in maanden te vermenigvuldigen met het ZBB abonnementstarief. De (overige) wijzigingen die KPN in genoemde documenten heeft doorgevoerd in augustus 2013 zijn voornamelijk tekstueel van aard en niet inhoudelijk.

97. ACM heeft tevens geconstateerd dat KPN in februari 2013 de klanten die zij in januari 2013 reeds had aangeschreven in een aparte brief heeft geïnformeerd over het feit dat zij ook na het ingaan van het ZBVT abonnement nog gebruik kunnen maken van een alternatieve aanbieder voor de afhandeling van het telefonieverkeer.
98. KPN heeft zich door het publiceren van een 'frequently asked questions' document ingespannen om haar abonnees uitgebreid te informeren. De aanvulling voor CPS klanten is ook per brief aan hen gecommuniceerd. De fout met betrekking tot de (grondslag voor de) berekening van de afkoopsom is binnen afzienbare tijd na constatering hiervan gecorrigeerd. KPN heeft ook een factuur overlegd waaruit duidelijk wordt dat ze de afkoopsom berekend op de wijze als hiervoor beschreven.
99. De wijzigingen zijn echter voor een groep van klanten wel te laat doorgevoerd omdat zij het aanbod hebben gekregen gebaseerd op de verouderde informatie.
100. Met betrekking tot de genoemde wijzigingen in genoemde documenten is ACM van oordeel dat KPN zich op zich voldoende ingespannen heeft om haar abonnees te informeren en dat KPN haar abonnees niet bewust foutieve informatie heeft willen verstrekken of juist informatie heeft willen achterhouden. Dit laat echter onverlet dat KPN niet al haar aangeschreven abonnees (de abonnees die het aanbod van KPN al hadden ontvangen voordat de wijzigingen in genoemde documenten waren doorgevoerd) daadwerkelijk op genoegzame wijze heeft geïnformeerd zoals wordt voorgeschreven door artikel 7.2 Tw. ACM is van oordeel dat KPN nog wel de abonnees moet informeren over de doorgevoerde wijzigingen in de productvoorwaarden en in het 'frequently asked questions' document.

6.2 Conclusie ACM met betrekking tot de geconstateerde overtredingen

101. Gelet op hetgeen hiervoor is weergegeven komt ACM tot de volgende geconstateerde feiten die een overtreding opleveren van artikel 7.2 Tw:

Besluit Openbaar

Gewijzigd tarief niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee

Abonnees van KPN worden geconfronteerd met een tarief dat niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee

102. ACM heeft, mede op basis van de door KPN aangeleverde gegevens, vastgesteld dat er sprake is van een trendmatige gemiddelde daling in het aantal belminuten per abonnee (gemeten over een jaar). Nu KPN met deze trendmatige daling geen rekening heeft gehouden (zowel niet bezien over de referentieperiode zelf, over de periode tussen het einde van de referentieperiode en het doen van het aanbod als over de periode tussen het aanbod en het daadwerkelijk ingaan van het ZBVT abonnement) kan dit betekenen dat KPN bij de berekening van het ZBVT tarief is uit gegaan van een te hoog aantal belminuten voor haar abonnees.
103. Naar het oordeel van ACM kan dit betekenen dat de abonnee met het nieuwe ZBVT abonnement toch duurder uit is dan hij met zijn oude ZBB abonnement zou zijn geweest en dat deze kans nog reëler wordt naarmate de referentieperiode verder in het verleden ligt. Gezien de tijd gelegen tussen het einde van de gebruikte referentieperiode en het aanbod van KPN, alsmede de tijd gelegen tussen het aanbod van KPN en het daadwerkelijk ingaan van het ZBVT abonnement is het niet met zekerheid te zeggen dat de abonnementswijziging op dit punt aantoonbaar in het voordeel is van alle abonnees. KPN had de abonnees hierover duidelijk moeten informeren of had de trendmatige daling van het aantal minuten per klant moeten meenemen in de berekening van het tarief. Het feit dat KPN voor de berekening van het ZBVT tarief onder andere is uit gegaan van de (lagere) beltarieven per januari 2013 doet hieraan niets af. Dit geldt temeer nu KPN in augustus 2012 het abonnementstarief voor het ZBB abonnement al had verhoogd.

ZBVT abonnees hebben een financieringsnadeel (rentenadeel)

104. ACM heeft vastgesteld dat KPN enkele procenten korting geeft op de abonnementskosten van het oude ZBB abonnement. ACM heeft al eerder geoordeeld dat KPN, door het dalende belgedrag van abonnees niet mee te nemen in de berekening van het nieuwe ZBVT tarief, het bewuste risico heeft genomen dat de wijziging van het tarief niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnees. Nu ook het eenmalig rentenadeel van het vooruit moeten betalen in de relatief kleine korting is meegenomen wordt het aanmerkelijke risico, dat het nieuwe tarief niet voordeliger is voor de abonnee, nog eens vergroot.

Conclusie met betrekking tot het gewijzigde tarief

105. ACM is van oordeel dat KPN door:
- a) een referentieperiode te kiezen die een behoorlijke periode is gelegen voor het doen van het aanbod;
 - b) een periode te laten verstrijken tussen het doen van het aanbod en het ingaan van

Besluit Openbaar

het abonnement;

- c) voor genoemde periodes geen rekening te houden met een trendmatige afname in het (gemiddeld) aantal belminuten van abonnees; en
- d) het geven van een geringe korting waarin ook nog eens het rentenadeel van het vooruit moeten betalen is verdisconteerd

het ZBVT tarief heeft vastgesteld op een hoogte waarvan niet kan worden gezegd dat het aantoonbaar in het voordeel is van de abonnees.

106. Omdat van de wijziging van het tarief niet gezegd kan worden dat deze aantoonbaar in het voordeel is van (al) haar abonnees had KPN haar abonnees, ten minste een maand voordat de wijzigingen van kracht zouden worden, de mogelijkheid moeten bieden om de overeenkomst met KPN kosteloos te beëindigen en had KPN de abonnee op genoegzame wijze op de hoogte moeten brengen van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.

107. Door dit niet te doen heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.

Wijziging van de betalingsvoorwaarde geen wijziging van een neutrale voorwaarde

108. ACM is van oordeel dat het bij een betalingsvoorwaarde gaat om een voor de abonnee van belang zijnde beding. Bij de door KPN gewijzigde betalingsvoorwaarde, die eruit bestaat dat de abonnee voortaan niet alleen het abonnementsgeld vooruit betaalt maar ook het afgenomen verkeer, gaat het niet om een neutrale wijziging zoals beschreven in het Beoordelingskader. Bij neutrale wijzigingen gaat het om wijzigingen van niet juridische bedingen zoals bijvoorbeeld de wijziging van een vestigingsadres van de onderneming. Dergelijke wijzigingen zijn niet ten voordele of ten nadele van de abonnee.

109. Bij een betalingsvoorwaarde gaat het wel om een beding dat wel degelijk van belang is voor de abonnee. Dit geldt zeker voor de abonnee die in de eerste maand dat het ZBVT abonnement van toepassing is wordt geconfronteerd met een betaling van én het ZBVT abonnement (dat vooraf betaald dient te worden) én een betaling voor het afgenomen verkeer van het oude ZBB abonnement dat nog betaald dient te worden. Daarnaast verliest de abonnee de mogelijkheid om een betaling op te schorten indien KPN de overeenkomst niet op juiste wijze nakomt. Omdat de verschuldigde gelden reeds zijn betaald aan KPN kan de abonnee deze gelden niet meer opschorten om zodoende KPN te bewegen alsnog op juiste wijze de overeenkomst na te komen.

110. ACM is van oordeel dat van de wijziging van de betalingsvoorwaarde in ieder geval niet gezegd kan worden dat deze aantoonbaar in het voordeel van de abonnee is. Ten minste

Besluit Openbaar

een maand voor het van kracht worden van dit gewijzigde beding had KPN de verplichtingen opgenomen in artikel 7.2 Tw in acht moeten nemen.

111. Door dit niet te doen heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.

ZBVT abonnees hebben een financieringsnadeel

112. Met betrekking tot de wijziging van de betalingsvoorwaarde (betaling vooruit in plaats van achteraf) geldt dat de abonnee in de eerste maand dat het ZBVT abonnement van toepassing is wordt geconfronteerd met een betaling van én het ZBVT abonnement (dat vooraf betaald dient te worden) én een betaling voor het afgenomen verkeer van het oude ZBB abonnement dat nog betaald dient te worden. De abonnee wordt in die maand dan ook geconfronteerd met een hogere rekening.

113. ACM is van oordeel dat de wijziging die KPN heeft doorgevoerd met betrekking tot de betalingsvoorwaarde op dit punt niet aantoonbaar in het voordeel zijn van de abonnee. Omdat deze wijziging niet aantoonbaar in het voordeel is van haar abonnees had KPN haar abonnees, ten minste een maand voordat de wijzigingen van kracht zouden worden, de mogelijkheid moeten bieden om de overeenkomst met KPN kosteloos te beëindigen en had KPN de abonnee op genoegzame wijze op de hoogte moeten brengen van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.

114. Door aan de betreffende abonnees niet ten minste een maand voor het van kracht worden van de wijzigingen van de overeenkomst het kosteloos beëindigingsrecht te bieden heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.

Abonnees van KPN die voor de afhandeling van het telefonieverkeer gebruik maken van een alternatieve aanbieder worden geconfronteerd met een tarief dat niet aantoonbaar in hun voordeel is

115. Met betrekking tot de abonnees die hun telefonieverkeer laten afhandelen door een alternatieve aanbieder heeft ACM vastgesteld dat er een groep van abonnees bestaat die tussentijds (in een periode gedurende of na de referentieperiode) zijn overgestapt naar een alternatieve aanbieder en waarvoor geldt dat KPN bij de berekening van het ZBVT tarief is uitgegaan van een hoeveelheid belminuten die niet meer bij KPN werden afgenomen. Voor deze groep staat vast dat de door KPN doorgevoerde wijziging niet aantoonbaar in het voordeel is van de betreffende abonnees. Deze groep van abonnees betaalt immers de kosten van het werkelijk afgenomen telefonieverkeer aan de alternatieve aanbieder en daarnaast een ZBVT abonnementsstarief dat gedeeltelijk gebaseerd is op niet (meer) afgenomen telefonieverkeer bij KPN.

Besluit Openbaar

116. Door haar abonnees op dit onderwerp niet ten minste een maand voor het van kracht worden van de wijziging genoegzaam te informeren en het kosteloos beëindigingsrecht te bieden heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.

6.3 Ernst van de overtreding

117. In deze paragraaf beschrijft ACM de ernst van de overtredingen van KPN en waarom zij van oordeel is dat handhaving gerechtvaardigd is. In dit oordeel zullen zowel de schade voor de abonnee als de schade voor de markt worden meegewogen.

Schade voor de abonnee

118. Artikel 7.2 Tw beoogt abonnees te beschermen tegen de situatie waarin aanbieders, die dit recht in hun algemene voorwaarden hebben voorbehouden, eenzijdig wijzigingen doorvoeren in bedingen opgenomen in de overeenkomst.¹⁴ De waarborgen die artikel 7.2 Tw biedt tegen de eenzijdige wijziging van een beding in de overeenkomst zijn een belangrijk onderdeel van de bescherming van de belangen van abonnees.
119. Enerzijds dient de informatieverplichting ervoor om abonnees te wijzen op het feit *dat* er iets gewijzigd wordt in hun overeenkomst en dat zij de mogelijkheid hebben om de overeenkomst kosteloos te beëindigen. Door niet de juiste informatie te verstrekken, of door informatie te onthouden, wordt abonnees een keuzemoment ontnomen om de eigen contractvoorwaarden te vergelijken met de contractvoorwaarden van andere aanbieders. Deze abonnees blijven dan aan hun huidige overeenkomst vastzitten terwijl zij elders een betere overeenkomst hadden kunnen afsluiten. Hierdoor lopen deze abonnees potentieel schade op.
120. Anderzijds biedt het kosteloos opzegrecht abonnees vervolgens de mogelijkheid om daadwerkelijk hun overeenkomst te beëindigen zodat zij bij een andere aanbieder wel een overeenkomst kunnen afsluiten met de gewenste voorwaarden.
121. KPN heeft haar (CPS) abonnees niet op genoegzame wijze geïnformeerd en heeft de betreffende abonnees ook niet (allemaal) het kosteloos beëindigingsrecht geboden. Hierdoor is aan abonnees een keuzemoment ontnomen om de eigen contractvoorwaarden te vergelijken met de contractvoorwaarden van andere aanbieders en om eventueel over te stappen naar een aanbieder met betere voorwaarden. Hierdoor hebben deze abonnees potentieel schade opgelopen.

¹⁴ MvT, kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 139.

Besluit Openbaar

122. Gezien bovenstaande is ACM van oordeel dat het in de onderhavige casus gaat om ernstige overtredingen die potentieel schade kunnen toebrengen aan abonnees en waarvoor geldt dat handhavingsmaatregelen gerechtvaardigd zijn.

Schade voor de markt

123. Ten overvloede merkt ACM op dat de overtredingen begaan door KPN niet alleen directe gevolgen hebben voor de abonnees maar ook kunnen leiden tot potentiële schade in de zakelijke markt voor Vaste Telefoon.
124. Immers, abonnees die niet gewezen worden op het kosteloos beëindigingsrecht nadat er bedingen in de overeenkomst zijn gewijzigd (die niet aantoonbaar in hun voordeel zijn) zullen vast blijven zitten aan de gewijzigde overeenkomst. Vaak is deze overeenkomst aangegaan voor langere tijd. Deze abonnees zijn ten onrechte, gedurende de looptijd van de overeenkomst, onbereikbaar voor alternatieve aanbieders. Dit effect van niet naleving van de verplichtingen opgenomen in artikel 7.2 Tw leidt dan ook niet alleen tot schade voor de abonnees zelf maar leidt ook tot een verstoring van de concurrentie op de markt voor Zakelijke Telefoon waarop KPN een dominante positie heeft. Op de langere termijn kan een dergelijke verstoring weer een negatieve weerslag hebben op de positie van de abonnee.
125. Ook leidt negatieve berichtgeving over de telecommunicatiemarkt tot een negatieve beeldvorming bij afnemers van zakelijke telefoon. In de praktijk stappen afnemers van zakelijke telefoon niet snel over van hun huidige aanbieder naar een andere aanbieder. De negatieve beeldvorming veroorzaakt door een overtreding van artikel 7.2 Tw door een marktpartij versterkt dit effect nog eens. (CPS) Abonnees die op basis van de onjuiste informatieverstrekking door KPN van een alternatieve aanbieder naar KPN zijn overgestapt voor de afwikkeling van hun telefonieverkeer zullen dan ook zeer waarschijnlijk niet meer teruggaan naar de oorspronkelijke aanbieder.
126. ACM is van oordeel dat een dergelijke situatie zeer ongewenst is en dat naleving van een wettelijke norm altijd de standaard moet zijn. Alhoewel artikel 7.2 Tw alleen ziet op de bescherming van eindgebruikers en niet direct ziet op bescherming van concurrerende aanbieders - en ACM normaal gesproken alleen artikel 7.2 Tw zal handhaven in geval van eindgebruikersbenadeling - kan grote schade toegebracht aan de concurrentie wel meewegen in een eventuele beslissing om een overtreding (toch) te gaan handhaven. ACM is van oordeel dat in de onderhavige casus handhaving van de overtreding gerechtvaardigd is, mede gezien de schade toegebracht aan de markt.

Besluit Openbaar

6.4 Bevoegdheid ACM, gebruik van de bevoegdheid

127. Op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Tw in samenhang gelezen met artikel 5.32, eerste lid, van de Awb is ACM bevoegd een last onder dwangsom op te leggen.
128. ACM heeft in dit hoofdstuk geconstateerd dat KPN bedingen in de overeenkomsten met haar ZBB abonnees heeft gewijzigd waarbij deze wijzigingen niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnees waren. KPN heeft deze abonnees niet ten minste een maand voor het van kracht worden van de wijzigingen het kosteloos beëindigingsrecht geboden en hen genoegzaam geïnformeerd over de wijzigingen en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen. Hiermee heeft KPN artikel 7.2 Tw overtreden.
129. Artikel 7.2 Tw ziet op de bescherming van de belangen van abonnees bij een (voor hen) nadelige (eenzijdige) wijziging, althans een wijziging die niet aantoonbaar in hun voordeel is, van een of meerdere bedingen in de overeenkomst met hun telecommunicatieaanbieder. ACM is met de wetgever van oordeel dat de bescherming van dit belang belangrijk is. ACM ziet dan ook aanleiding om tot handhaving over te gaan.
130. ACM ziet geen bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen om van handhaving af te zien.

6.5 Last onder dwangsom

Last onder dwangsom

131. ACM legt deze last onder dwangsom op om de gevolgen van de geconstateerde overtreding van artikel 7.2 Tw te beëindigen.
132. De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de overweging dat het in deze last gaat om een overtreding waarvan de gevolgen door KPN op relatief eenvoudige wijze ongedaan gemaakt kunnen worden, door de betreffende abonnees alsnog op genoegzame wijze te informeren en aan de betreffende abonnees alsnog het kosteloos beëindigingsrecht te bieden. De hoogte van de dwangsom wordt daarom vastgesteld op € 10.000 per dag met een maximum van € 300.000.
133. ACM gaat er vanuit dat de hoogte van de dwangsom voor KPN een voldoende prikkel zal zijn om aan deze lastgeving te voldoen. De dwangsom is niet zodanig hoog dat deze niet in verhouding staat tot de overtredingen.

Besluit Openbaar

134. ACM stelt 9 januari 2014 als uiterste datum voor het beëindigen van de geconstateerde overtreding van artikel 7.2 Tw. Daarmee heeft KPN naar het oordeel van ACM voldoende tijd om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken door aan de betreffende abonnees alsnog het kosteloos beëindigingsrecht te bieden en hen genoegzaam te informeren over de voor de abonnee nadelige wijzigingen (althans wijzigingen die niet aantoonbaar in het voordeel van de abonnee zijn).

7 Publicatie

135. In haar Werkwijze Communicatie ACM¹⁵ heeft ACM het uitgangspunt opgenomen dat ACM bij de uitvoering van haar taken openheid betracht - met inachtneming van geldende rechtswaARBorgen - en dat dit één van de kernwaarden is van de organisatie. Daarnaast is het ook in het belang van marktpartijen om kennis te nemen van de ten aanzien van andere marktdeelnemers genomen besluiten.
136. Op grond van het voorgaande, en gelet op het belang van het besluit voor de handhavingspraktijk ten aanzien van overtredingen van artikel 7.2 Tw, zal het college overgaan tot publicatie van het onderhavige besluit, zonder vermelding van de namen van natuurlijke personen en bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

¹⁵ Besluit van ACM van 2 mei 2013, Stcrt 2013, nr. 15785.

8 Besluit

137. ACM legt aan KPN B.V. een last onder dwangsom op met de volgende inhoud:

- I. KPN dient de groepen van abonnees die zij heeft aangeschreven met betrekking tot het ZBVT abonnement te informeren over het volgende:
 1. Dat er mogelijk sprake is van een trendmatige afname van het gemiddelde aantal belminuten per gebruiker per jaar en dat KPN bij de berekening van het ZBVT tarief deze trend niet heeft meegewogen;
 2. Dat de abonnee voortaan alle kosten vooraf dient te betalen, terwijl hij voorheen het telefonieverkeer achteraf betaalde, dat de abonnee hierdoor in de eerste maand een rekening heeft gekregen die hoger dan normaal was, dat de abonnee, door voortaan vooruit te moeten betalen in plaats van achteraf, een eenmalig rentenadeel heeft gehad en dat de abonnee de mogelijkheid verliest een betaling op te schorten omdat de betaling reeds is gedaan;
 3. Dat voor de abonnee, die tijdens de referentieperiode dan wel de periode tussen de referentieperiode en het aanbod van KPN is overgestapt naar een andere aanbieder voor de afwikkeling van zijn telefonieverkeer (de CPS klanten), geldt dat, bij de berekening van het ZBVT tarief, KPN de daling¹⁶ in het telefonieverkeer niet heeft meegewogen;
 4. Dat KPN een nieuwe en gewijzigde versie van het 'frequently asked questions' document heeft opgesteld, waar de abonnee dit document kan vinden en wat de inhoudelijke wijzigingen zijn; en
 5. Dat KPN een nieuwe en gewijzigde versie van de productvoorwaarden heeft opgesteld, waar de abonnee deze voorwaarden kan vinden en wat de inhoudelijke wijzigingen zijn.
- II. KPN dient de groepen van abonnees die zij heeft aangeschreven met betrekking tot het ZBVT abonnement alsnog het kosteloos beëindigingsrecht te bieden.
- III. KPN dient deze last uiterlijk 9 januari 2014 te hebben uitgevoerd. Voor elke dag, gerekend vanaf 10 januari 2014, dat KPN geen uitvoering heeft gegeven aan deze last, zal KPN een dwangsom verbeuren van € 10.000 met een maximum van € 300.000.

¹⁶ Het gaat hier niet om de *trendmatige* daling in het telefonieverkeer maar om het verkeer dat wel (onterecht) is meegerekend in het tarief maar niet meer bij KPN wordt afgenomen omdat de abonnee (inmiddels) is overgestapt naar een andere aanbieder voor de afhandeling van het telefonieverkeer.

Besluit Openbaar

- IV. KPN informeert ACM op uiterlijk 9 januari 2014 schriftelijk over de wijze waarop zij aan de lasten heeft voldaan.
- V. Een openbare versie van dit besluit zal gepubliceerd worden op de website van ACM.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

[w.g. 04 december 2013]
mr. B.C.M. van Buchem
Directeur Consumenten

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekendgemaakt is bezwaar maken bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM)

Het postadres is:
Autoriteit Consument en Markt
Postbus 16326
2500 BH Den Haag.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

ACM wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt om in dat geschrift ACM te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien ACM uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien ACM uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door ACM worden behandeld.