

# Besluit

## Openbare versie

Ons kenmerk: OPTA/ACNB/2011/200576

Zaaknummer: 10.0417.22

Datum: 8 maart 2011

**Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit waarin hij het verzoek van Tele2 Nederland B.V., Esprit XB B.V., Verizon Nederland B.V., Ziggo B.V., UPC Nederland Business B.V. en Colt Technology Services B.V. om handhavend op te treden tegen KPN B.V. inzake de wijzigingen in de dienst Zakelijk Belbasis afwijst.**

## 1 Samenvatting

In dit besluit stelt het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) vast dat KPN een overtreding van artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) heeft begaan. Deze heeft zij daarna ongedaan gemaakt. Om die reden is het voor het college niet opportuun om handhavend op te treden. Het verzoek om handhaving wordt dan ook afgewezen.

## 2 Verloop van de procedure en feiten

1. Tussen 15 oktober 2010 en 30 november 2010 heeft KPN B.V. (hierna: KPN) een brief gestuurd naar al haar abonnees die de dienst Zakelijk BelBasis afnemen (hierna: de mailing).<sup>1</sup> In de mailing informeert KPN haar abonnees over een aantal wijzigingen die zij voornemens is per 1 januari 2011 door te voeren in de overeenkomst tussen haar en haar abonnees. Het betreft hier wijzigingen met betrekking tot de beltarieven en de contractsduur.
2. Op 26 november 2010 heeft het college een gezamenlijk handhavingsverzoek ontvangen namens Atlantic Telecom Business B.V., Tele2 Nederland B.V. en Esprit XB B.V. (hierna: partijen). Deze ondernemingen verzoeken het college om handhavend op te treden tegen KPN.
3. Op 30 november 2010 heeft het college een handhavingsverzoek ontvangen namens Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone).
4. Per brief van 7 december 2010 hebben Verizon Nederland B.V., Ziggo B.V. en UPC Nederland Business B.V. zich aangesloten bij het handhavingsverzoek van partijen.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1

## Besluit

### Openbare versie

5. Per brief van 9 december 2010 heeft Colt Technology Services B.V. zich ook aangesloten bij het handhavingsverzoek van partijen.
6. Per brief van 14 december 2010 hebben partijen het college verzocht om KPN, indien zij niet voornemens is de voorgenomen wijzigingen zelf op te schorten, bij wijze van voorlopige maatregel tot die opschorting te verplichten.
7. Per brief van 16 december 2010 heeft KPN aan het college laten weten dat de handhavingsverzoeken voor KPN geen aanleiding zijn om de voorgenomen wijzigingen in het Zakelijk BelBasis abonnement op te schorten.
8. Op 21 december 2010 heeft KPN tijdens een overleg ten kantore van OPTA aan medewerkers van het college haar zienswijze op de handhavingsverzoeken gegeven.<sup>2</sup> Per brief van 21 december 2010 heeft KPN nogmaals laten weten geen reden te zien voor opschorting van de voorgenomen wijzigingen.
9. Op 23 december 2010 hebben partijen laten weten dat Atlantic zich per direct terugtrekt als verzoekster in de onderhavige procedure.
10. Op 23 december 2010 heeft het college de schriftelijke zienswijze van KPN ontvangen.<sup>3</sup>
11. Op 10 januari 2011 hebben de verzoekers om handhaving en KPN tijdens een hoorzitting ten kantore van het college hun zienswijze toegelicht en hebben medewerkers van het college partijen vragen gesteld.<sup>4</sup>
12. De tijdens de hoorzitting nog niet door KPN beantwoorde vragen zijn door KPN beantwoord per e-mail van 11 januari 2011.<sup>5</sup>
13. Per brief van 19 januari 2011 heeft het college aan de om handhaving verzoekende partijen en KPN medegedeeld dat het gezien het verzoek en de tussenliggende vakantieperiode niet mogelijk is om binnen 8 weken te beslissen op de handhavingsverzoeken. Het college heeft vervolgens een nieuwe termijn gesteld waarbinnen op de handhavingsverzoeken zal worden beslist, zijnde 8 maart 2011.
14. Per e-mailbericht van 23 februari 2011 heeft KPN aan het college laten weten eigener beweging haar abonnees alsnog aanvullend te informeren over de oude en de nieuwe situatie met betrekking tot de contractduur, over de contractvervaldatum en over de mogelijkheid om alsnog gedurende vier weken de overeenkomst kosteloos te beëindigen. KPN informeert haar abonnees hierover op individuele wijze per brief, die verzonden wordt in de periode van 2 tot

---

<sup>2</sup> Een verslag van dit gesprek is als bijlage 2 toegevoegd

<sup>3</sup> Brief met kenmerk L/0019922-0001659 AMCP: 429957.1

<sup>4</sup> Een woordelijk verslag van de hoorzitting is als bijlage 3 toegevoegd

<sup>5</sup> Zie bijlage 4

## Besluit

### Openbare versie

en met 7 maart 2011<sup>6</sup>. Het college heeft op verzoek van partijen deze informatie van KPN op 2 maart 2011 aan hen doorgezonden.

15. Per fax van 4 maart 2011 hebben partijen hun reactie gegeven op de bovengenoemde brieven<sup>7</sup>.
16. Op 7 maart 2011 heeft KPN aan het college bevestigd dat zij al haar abonnees de bovengenoemde aanvullende brief daadwerkelijk gestuurd heeft<sup>8</sup>.

## 3 Juridisch kader

### 3.1 Artikel 7.2 van de Tw

17. Op grond van artikel 15.1, derde lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) is het college belast met onder meer het toezicht op de naleving van artikel 7.2 van de Tw.
18. Artikel 7.2, eerste lid, van de Tw bepaalt dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst de abonnee, ten minste vier weken voordat een voorgenomen wijziging van een beding dat is opgenomen in een overeenkomst van kracht wordt, de mogelijkheid biedt om de overeenkomst kosteloos te beëindigen. Tevens roept artikel 7.2 van de Tw de verplichting voor aanbieders van een openbare elektronische communicatiedienst in het leven om abonnees op genoegzame wijze en ten minste vier weken van te voren te informeren over een voorgenomen wijziging en de mogelijkheid om als gevolg van deze wijziging de overeenkomst kosteloos te beëindigen.
19. Ter handhaving van artikel 7.2 van de Tw is het college onder andere bevoegd op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Tw juncto artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een last onder dwangsom op te leggen.
20. Op 5 januari 2010 heeft het college het Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet (hierna ook: het Beoordelingskader) gepubliceerd.<sup>9</sup> Dit beoordelingskader hanteert het college bij de beoordeling of een aanbieder van een elektronische communicatiedienst of programmadienst voldoet aan de wettelijke vereisten van artikel 7.2 van de Tw.

In het Beoordelingskader heeft het college ten aanzien van de toepasselijkheid van het beëindigingsrecht uit artikel 7.2 van de Tw onder meer het volgende bepaald:

---

<sup>6</sup> Zie bijlage 5. KPN heeft aangegeven dat de brief voor 3-jarige contracten vrijwel identiek is aan de brief voor 2-jarige contracten en daarom niet apart bijgevoegd is.

<sup>7</sup> Zie bijlage 6.

<sup>8</sup> Zie bijlage 7.

<sup>9</sup> OPTA/ACNB/2009/203604

## Besluit

### Openbare versie

*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.<sup>10</sup>*

In het Beoordelingskader heeft het college ten aanzien van de informatieverplichting uit artikel 7.2 van de Tw onder meer het volgende bepaald:

*6. Het 'genoegzaam informeren' van de abonnees over de wijziging en de mogelijkheid tot beëindiging gebeurt op individuele wijze.*

*Het college is van oordeel dat een aanbieder van een elektronische communicatiedienst zijn abonnees op genoegzame wijze informeert, als hij hen op individuele wijze op de hoogte stelt van de wijziging in de overeenkomst en de mogelijkheid deze kosteloos te ontbinden. Deze informatie kan bijvoorbeeld bekend gemaakt worden via een mailing, op of bij de nota, via SMS of via e-mail. Alleen wanneer individuele informatie aantoonbaar niet mogelijk is, volstaat het informeren van eindgebruikers via meer algemene communicatiemiddelen waarmee een zo groot mogelijk publiek bereikt wordt, zoals bijvoorbeeld advertenties in de landelijke dagbladen.*

*7. Het 'genoegzaam informeren' van de abonnees over de wijziging.*

(...)

*Vergelijkingsmogelijkheid met oude situatie*

*De abonnee dient in staat te worden gesteld om op eenvoudige wijze te kunnen inschatten welke gevolgen de aangekondigde wijziging voor hem persoonlijk heeft, zodat hij een gefundeerde keuze kan maken of hij gebruik wenst te maken van zijn beëindigingsrecht. Het college acht het daarvoor van belang dat de abonnee op eenvoudige wijze de nieuwe situatie kan vergelijken met de huidige situatie. Het college is van oordeel dat de aanbieder de abonnee dient te faciliteren in het vergelijken van de nieuwe met de huidige situatie.*

---

<sup>10</sup> Zie handelingen II 2003/04 p.14-786

## **Besluit**

### **Openbare versie**

#### **3.2 Artikel 3.2 van de RUDE**

21. Artikel 3.2 regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE) bepaalt dat een aanbieder van een openbare telefoondienst aan eindgebruikers op genoegzame wijze informatie bekend maakt over onder andere de volgende onderwerpen:

- de tarieven, de standaardkortingen en bijzondere en gerichte tariefregelingen;
- het gevoerde schadevergoedings- en terugbetalingsbeleid;
- de door de aanbieder gehanteerde algemene voorwaarden.

22. De Minister van Economische zaken heeft op 2 juni 2005 beleidsregels opgesteld met betrekking tot tarieftransparantie.<sup>11</sup> Uit artikel 5, eerste lid van deze beleidsregels volgt dat een aanbieder van openbare telefoondiensten of carrierdiensten zijn tarieven in ieder geval op genoegzame wijze bekend maakt als bedoeld in artikel 3.2 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, indien hij zijn tarieven bekendmaakt op een website bekend maakt.

#### **3.3 Artikel 6a.17 van de Tw**

23. Artikel 6a.17 van de Tw luidt (voor zover van toepassing) als volgt:

- (lid 1) Een onderneming die krachtens artikel 6a.16, eerste lid, is aangewezen draagt, voor zover zij is aangewezen, er zorg voor dat voor haar abonnees de voorzieningen beschikbaar zijn die het hen mogelijk maken om per oproep door middel van een keuzecode of standaard door middel van een voorkeuze de diensten af te nemen van aanbieders die toegang hebben tot haar openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en de openbare telefoondienst, of een substantieel onderdeel daarvan, op een vaste locatie aanbieden.
- (lid 2) De in het eerste lid bedoelde voorkeuze moet door de abonnee op individuele basis kunnen worden gewijzigd door middel van het kiezen van een daartoe bestemd nummer uit een door Onze Minister op grond van artikel 4.1 vastgesteld nummerplan.
- (lid 3) Het college kan een krachtens artikel 6a.16, eerste lid, aangewezen onderneming voorschriften geven met betrekking tot de functionaliteit van de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid.

---

<sup>11</sup> Beleidsregels van de minister van EZ van 2 juni 2005, Staatscourant 109.

## **Besluit**

### **Openbare versie**

#### **3.4 Transparantieplichting**

24. Paragraaf 15.2.2 van het VT-besluit luidt (voor zover volgens partijen van toepassing) als volgt:

(xix) KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw onderscheidenlijk artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw, op te nemen in een referentieaanbod.

(xxi) Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:

(h) KPN dient nieuwe diensten of uitfaseringen binnen een redelijke termijn van in beginsel minimaal 2 maanden van te voren aan C(P)S/ opbouw-afnemers bekend te maken.

#### **3.5 Non-discrimatieplichting**

25. Paragraaf 15.2.3 van het VT-besluit luidt (zover volgens partijen van toepassing) als volgt:

(xxii.) KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw de genoemde vormen van toegang onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.

(xxiii.) De non-discrimatieplichting heeft in ieder geval betrekking op:

(xxiv.) volgende onderwerpen:

- de beschikbaarheid van de diensten en netwerken;
- het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten;
- het proces van informatieverstrekking.

#### **3.6 Ten aanzien van de openbaarmaking**

26. Op grond van artikel 8 Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verschaft het college uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

27. Het verstrekken van informatie ingevolge de Wob blijft op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, Wob achterwege indien de informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

## Besluit

### Openbare versie

28. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob blijft openbaarmaking achterwege indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
29. Op grond van artikel 18.7, vijfde lid, Tw maakt het college met het oog op het bevorderen van een open en concurrerende markt in de elektronische communicatiesector informatie met betrekking tot aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten op een door het college te bepalen wijze bekend voor zover die informatie verband houdt met bij of krachtens de hoofdstukken 4 tot en met 9 en 11 van de Tw opgelegde verplichtingen. Van gegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wob wordt geen mededeling gedaan.

## 4 Het handhavingsverzoek van partijen

Partijen verzoeken het college om handhavend op te treden tegen KPN.

### 4.1 Beweerde overtreding

30. Partijen stellen zich op het standpunt dat KPN artikel 7.2 van de Tw, artikel 3.2 van de RUDE, artikel 6a.17 van de Tw en de transparantie- en de non-discriminatieverplichtingen van KPN uit hoofde van het VT-besluit overtreedt. Partijen voeren daarbij het volgende aan.

#### 4.1.1 Artikel 7.2 van de Tw

31. De brieven die KPN tussen 15 oktober en 30 november 2010 aan haar abonnees die de dienst Zakelijk BelBasis afnemen heeft gezonden voldoen volgens partijen niet aan artikel 7.2 van de Tw op de volgende punten:
- De abonnee wordt onjuist en onvolledig geïnformeerd omtrent de gevolgen van de aangekondigde tariefswijzigingen.
  - De informatie over de contractsduur en de automatische verlenging van de overeenkomst is onvolledig.
  - De communicatie over de “verslechtering” van voorwaarden vindt gefragmenteerd plaats.
  - Overstappen is voor abonnees niet realistisch.
  - KPN is niet gerechtigd bestaande abonnees te binden aan een hele nieuwe overeenkomst door gebruik te maken van een *negative opt-out*. Het betreft een onredelijk bezwarend beding.

## **Besluit**

### **Openbare versie**

#### **4.1.2 Artikel 3.2 van de RUDE**

32. Omdat KPN in de mailing onvolledige en misleidende informatie verstrekt, handelt zij daarmee volgens partijen in strijd met artikel 3.2 van de RUDE.

#### **4.1.3 Artikel 6a.17 van de Tw**

33. Volgens partijen staat artikel 6a.17 van de Tw niet toe dat KPN door het aangaan van een langdurig contract het wettelijke recht voor abonnees om gebruik te maken van CPS wegcontracteert.
34. Doordat KPN in het geval van 2- of 3-jarige contracten voor de betreffende abonnees de mogelijkheid gebruik te maken van CPS volledig uitsluit voor de duur van de contracten, zou KPN in strijd handelen met artikel 6a.17 van de Tw en het VT-besluit.

#### **4.1.4 Transparantie- en non-discriminatieverplichtingen VT-besluit**

35. KPN overtreedt volgens de partijen de transparantieverplichting zoals omschreven in paragraaf 15.2.2 van het VT-besluit, omdat volgens partijen de transparantieverplichting met zich brengt dat KPN acties die zich op retailniveau afspelen, maar die gevolgen hebben voor het wholesale-aanbod tijd moeten worden aangekondigd en wel op zodanig moment dat concurrenten hun beleid daarop kunnen afstemmen. KPN overtreedt volgens partijen de non-discriminatieverplichting zoals omschreven in paragraaf 15.2.3. van het VT-besluit, omdat volgens partijen KPN Wholesale met het oog op de onderhavige actie van KPN Retail bepaalde voorzieningen of informatie zou geven die andere partijen niet krijgen.

## **5 Overwegingen van het college over het handhavingsverzoek**

### **5.1 Artikel 7.2 van de Tw**

36. Het college overweegt dat artikel 7.2 van de Tw voor een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst of een programmadienst twee verplichtingen in het leven roept. Allereerst de verplichting om tenminste vier weken voordat een voorgenomen wijziging van een beding in de overeenkomst van kracht wordt de abonnee de mogelijkheid te bieden om die overeenkomst kosteloos te beëindigen. Daarnaast is de aanbieder verplicht om de abonnee tenminste vier weken van te voren te informeren over de inhoud van de voorgenomen wijziging, en de mogelijkheid die de abonnee heeft om de overeenkomst kosteloos op te zeggen.
37. Bij zijn uitleg van artikel 7.2 van de Tw hanteert het college als uitgangspunt zijn Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 van de Tw (hierna: het beoordelingskader).



## Besluit

### Openbare versie

De abonnee wordt onjuist en onvolledig geïnformeerd omtrent de gevolgen van de aangekondigde tariefswijzigingen.

38. In het beoordelingskader heeft het college uiteengezet wat hij verstaat onder “*op genoegzame wijze*” op de hoogte stellen in de zin van artikel 7.2 lid 1 sub b van de Tw.
39. Uit het beoordelingskader volgt dat een aanbieder zijn abonnees op genoegzame wijze op de hoogte heeft gesteld, indien hij hen op individuele wijze op de hoogte stelt van een voorgenomen wijziging en het beëindigingsrecht.
40. Uit het beoordelingskader volgt ook dat de abonnee in staat dient te worden gesteld om op eenvoudige wijze te kunnen inschatten welke gevolgen de aangekondigde wijziging voor hem persoonlijk heeft, zodat hij een gefundeerde keuze kan maken of hij gebruik wenst te maken van zijn beëindigingsrecht. Het college acht het daarvoor van belang dat de abonnee op eenvoudige wijze de nieuwe situatie kan vergelijken met de huidige situatie. Het college is van oordeel dat de aanbieder de abonnee dient te faciliteren in het vergelijken van de nieuwe met de huidige situatie.
41. Het college is van oordeel dat KPN door de oude en de nieuwe tarieven in de mailing op overzichtelijke wijze tegen elkaar af te zetten, haar abonnees genoegzaam heeft geïnformeerd over de tariefswijzigingen die zij voornemens was door te voeren in de overeenkomst met haar abonnees. De abonnee wordt door de vergelijking van de oude en de nieuwe tarieven immers in staat gesteld om op eenvoudige wijze de nieuwe situatie met de huidige situatie te vergelijken.
42. Dat KPN in de mailing spreekt over een “*vereenvoudiging*” van de tarieven is niet onjuist. De gevolgen van de tariefswijziging zullen afhankelijk zijn van het belgedrag van de abonnee. In de mailing meldt KPN hierover: “*Het effect op uw factuur is afhankelijk van uw belgedrag.*” Dat KPN na laat te vermelden dat een (groot) deel van de abonnees na deze tariefswijziging meer zal gaan betalen voor hetzelfde belverkeer, acht het college niet in strijd met artikel 7.2 van de Tw. Uit de mailing valt immers op eenvoudige wijze op te maken wat de oude en de nieuwe tarieven zijn. Daar komt bij dat KPN op haar website, waar zij in de mailing naar verwijst, ook melding maakt van de situaties waarin de factuur hoger of lager zal uitvallen<sup>12</sup>:

*Het effect op de factuur is afhankelijk van uw belgedrag. Hieronder staat bij welk belgedrag de factuur hoger of lager uitvalt. De verwachting is dat u gemiddeld een iets hogere factuur krijgt.*

***In de volgende gevallen kan uw factuur hoger uitvallen:***

- *Indien u veel korte gesprekken voert*
- *Indien u veel binnen uw basisgebied belt*
- *Indien u veel belt tijdens daluren (na 19.00 uur)*

---

<sup>12</sup> <http://www.kpn.com/zakelijk/vast-bellen/Wijzigingen-Zakelijk-BelBasis.htm>

## Besluit

### Openbare versie

#### *In de volgende gevallen kan uw factuur lager uitvallen*

- *Indien u veel lange gesprekken voert*
- *Indien u veel in piekuren buiten uw basisgebied belt*
- *Indien u veel naar mobiele nummers belt.*

43. Op de hoorzitting heeft KPN verklaard dat een abonnee er voor kan kiezen om kosteloos een gespecificeerde factuur te ontvangen.<sup>13</sup> Overigens volgt uit de artikelen 2.2 en 2.3 van de RUDE dat KPN als aanbieder van openbare telefondiensten op een vaste locatie die krachtens artikel 9.2 van de Tw is aangewezen ook verplicht is om op verzoek van haar abonnees kosteloos een specificatie van de rekening te verstrekken. Met een gespecificeerde factuur wordt de abonnee in staat gesteld om op eenvoudige wijze te kunnen inschatten welke gevolgen de tariefswijzigingen voor hem persoonlijk hebben.

De informatie over de contractsduur en de automatische verlenging van de overeenkomst is onvolledig.

44. In de mailing informeert KPN haar klanten als volgt over de nieuwe standaard contractduur van het Zakelijk BelBasis abonnement: *“De standaard contractduur van het nieuwe Zakelijk BelBasis abonnement is vanaf 1 januari 2011 één jaar. (...) Het nieuwe Zakelijk Belbasis abonnement wordt steeds op de contractsvervaldatum met een jaar verlengd. De contractsvervaldatum is gebaseerd op de aansluitdatum van uw telefoonlijn.”*

45. Waar KPN in haar mailing ten aanzien van de tarieven een vergelijking maakt tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie, laat zij dit ten aanzien van de wijziging van de contractsduur na. Duidelijk is dat per 1 januari 2011 de standaard contractsduur wordt gewijzigd in 1 jaar. Wat de contractsduur van de Zakelijk BelBasis abonnementen tot 1 januari 2011 was, blijft onduidelijk. Dit geldt te meer nu uit de Algemene Leveringsvoorwaarden van KPN niet eenvoudig valt op te maken wat de contractsduur tot 1 januari 2011 was. Artikel 11 van de Algemene Leveringsvoorwaarden bevat in het eerste lid immers een regeling die betrekking heeft op overeenkomsten die voor bepaalde duur zijn aangegaan en bevat in het tweede lid een regeling die betrekking heeft op overeenkomsten die voor onbepaalde duur zijn aangegaan. Ook uit de opdrachtbevestiging die KPN als bijlage 5 bij haar schriftelijke zienswijze heeft gevoegd, blijkt niet wat de contractsduur is van het abonnement dat is aangegaan. Tenslotte is ook op website waar KPN in de mailing naar verwijst ([www.kpn.com/zakelijkbelbasis](http://www.kpn.com/zakelijkbelbasis)) geen informatie te vinden over de contractsduur van de Zakelijk BelBasis abonnementen tot 1 januari 2011.

46. Uit de mailing van KPN blijkt dat het nieuwe Zakelijk BelBasis abonnement steeds op de contractvervaldatum met één jaar wordt verlengd. De contractvervaldatum is gebaseerd op de aansluitdatum van de telefoonlijn. De mailing wijst er op dat de standaard contractsduur vanaf 1 januari 2011 voor alle abonnees één jaar bedraagt. Uit de mailing blijkt dat de datum waarop

---

<sup>13</sup> Zie pagina 21 van het verslag van de hoorzitting

## Besluit

### Openbare versie

het contract steeds stilzwijgend met een jaar wordt verlengd voor iedere abonnee verschillend is. Deze datum is afhankelijk van de contractsvervaldatum. De contractvervaldatum is weer gebaseerd op de aansluitdatum van de telefoonlijn. Over de aansluitdatum heeft KPN achteraf het volgende verklaard: *“de ‘Aansluitdatum’ is de datum waarop de monteur de telefoonlijn aansluit, dus de daadwerkelijke aansluitdatum. In Bijlage 5 (de Opdrachtbevestigingsbrief) bij onze zienswijze noemen we die datum op zowel de Opdrachtbevestiging als de bijlage.”* Naar het oordeel van het college volgt uit de opdrachtbevestiging niet ondubbelzinnig wat als aansluitdatum en daarmee als datum waarop de overeenkomst vanaf 1 januari 2011 steeds stilzwijgend wordt verlengd moet worden aangemerkt. Ook KPN kon tijdens de hoorzitting niet duidelijk aangeven welke datum als aansluitdatum moest worden aangemerkt, laat staan dat dit voor de abonnee duidelijk is.<sup>14</sup> Voor de abonnee is deze datum na 1 januari 2011 echter wel van groot belang. Voor 1 januari 2011 kon de abonnee immers op ieder moment, met inachtneming van de opzegtermijn, de overeenkomst beëindigen. Na 1 januari 2011 is dit slechts mogelijk tegen de contractvervaldatum.

47. In de mailing wordt geen informatie geboden op basis waarvan het voor de abonnee op eenvoudige wijze te achterhalen is wat de contractduur op dat moment was. Uit de mailing blijkt verder onvoldoende duidelijk op welke datum het contract stilzwijgend verlengd zal worden. Het college is van oordeel dat KPN ten aanzien van de wijziging van de contractstermijn onvoldoende informatie aan haar abonnees heeft verstrekt om hun in staat te stellen op eenvoudige wijze de oude situatie te vergelijken met de nieuwe situatie. Daarmee heeft KPN in strijd met artikel 7.2, eerste lid onder b van de Tw gehandeld.
48. KPN heeft vervolgens zelf de overtreding ongedaan gemaakt. In de periode van 2 tot en met 7 maart 2011 heeft KPN haar abonnees per brief aanvullend geïnformeerd over de oude en de nieuwe situatie met betrekking tot de contractduur en over de contractvervaldatum<sup>15</sup>. KPN heeft in deze brief tevens haar abonnees alsnog gedurende vier weken het recht geboden om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.
49. Het college stelt vast dat KPN met bovengenoemde brief haar abonnees alsnog genoegzaam heeft geïnformeerd over de contractduur, hen voldoende in staat heeft gesteld om op eenvoudige wijze de oude met de nieuwe situatie te vergelijken en alsnog de gelegenheid heeft geboden om gedurende vier weken kosteloos de overeenkomst te beëindigen. Aldus heeft KPN voldaan aan artikel 7.2 van de Tw.

#### De communicatie over de “verslechtering” van voorwaarden vindt gefragmenteerd plaats.

50. KPN heeft de opzegtermijn in de Algemene Leveringsvoorwaarden op 1 augustus 2010 gewijzigd. De opzegtermijn bedroeg 1 maand, vanaf 1 augustus 2010 bedraagt deze 3 maanden. KPN heeft haar abonnees in juni 2010 per brief geïnformeerd over de wijziging van

---

<sup>14</sup> Zie pagina 19 van het verslag van de hoorzitting.

<sup>15</sup> Zie bijlage 5.

## Besluit

### Openbare versie

de Algemene Leveringsvoorwaarden.<sup>16</sup> KPN heeft haar abonnees in deze brief gewezen op de gewijzigde algemene voorwaarden en in de brief een verwijzing opgenomen naar haar website. Op haar website heeft KPN een gedetailleerd overzicht opgenomen van de wijzigingen. Daarmee heeft KPN haar abonnees genoegzaam geïnformeerd.

51. Op 1 januari 2011 is de betaaltermijn voor abonnees door KPN verkort van 21 naar 14 dagen en heeft KPN een inflatiecorrectie toegepast op de abonnementsstarieven. Over deze wijzigingen heeft KPN haar abonnees geïnformeerd door middel van een notaregel op de november en december factuur. Het college is van oordeel dat KPN haar abonnees over deze wijzigingen op genoegzame wijze heeft geïnformeerd.

#### Overstappen is niet realistisch

52. Uit artikel 7.2 van de Tw volgt dat een aanbieder zijn abonnees vier weken van te voren moet informeren over een voorgenomen wijziging van een beding in de overeenkomst en de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen. De termijn van vier weken is een wettelijke termijn. Of deze termijn in de praktijk abonnees voldoende gelegenheid biedt om over te stappen naar een andere aanbieder doet voor de vraag of artikel 7.2 van de Tw is overtreden niet ter zake.

#### Onredelijk bezwarend beding

53. Het college stelt vast dat artikel 7.2 van de Tw niet strekt tot een oordeel of wijzigingen rechtsgeldig zijn overeengekomen met de abonnee. Slechts de abonnee (of een belangenorganisatie) kan met een beroep op artikel 6:233 van het Burgerlijk Wetboek een beding in de voorwaarden vernietigen wanneer dit beding onredelijk bewarend is, het college is daartoe niet bevoegd.

### 5.1.1 Conclusie ten aanzien van artikel 7.2 van de Tw

54. In de mailing van KPN wordt geen informatie geboden op basis waarvan het voor de abonnee op eenvoudige wijze te achterhalen is wat de contractduur op dat moment was. Uit de mailing blijkt verder onvoldoende duidelijk op welke datum de overeenkomst steeds stilzwijgend verlengd wordt, dan wel tegen welke datum het mogelijk is de overeenkomst te beëindigen. Ten aanzien van de wijziging van de contractstermijn heeft KPN onvoldoende informatie aan haar abonnees verstrekt om hun in staat te stellen op eenvoudige wijze de oude situatie te vergelijken met de nieuwe situatie. Daarmee handelt KPN in strijd met artikel 7.2, eerste lid onder b van de Tw. Het college stelt vast dat KPN met de informatie in haar aanvullende brief die van 2 tot en met 7 maart 2011 is verzonden haar abonnees alsnog genoegzaam heeft geïnformeerd over de contractduur, hen voldoende in staat heeft gesteld om op eenvoudige wijze de oude met de nieuwe situatie te vergelijken en alsnog de gelegenheid heeft geboden om gedurende vier weken kosteloos de overeenkomst te beëindigen. Daarnaast heeft KPN

---

<sup>16</sup> Zie bijlage 3 bij handhavingsverzoek van partijen.

## Besluit

### Openbare versie

haar abonnees met de aanvullende brief duidelijkheid verschaft over de datum waarop de overeenkomst stilzwijgend wordt verlengd. Het college stelt vast dat KPN met deze brief eigener beweging, dat wil zeggen zonder dat het college zijn handhavende bevoegdheden heeft moeten inzetten, de overtreding van artikel 7.2 van de Tw heeft beëindigd en de eventuele gevolgen daarvan ongedaan heeft gemaakt.

#### 5.2 Artikel 3.2 van de RUDE

55. Ten aanzien van de tarieven is het college van mening dat deze door KPN voldoende duidelijk zijn gemaakt in de mailing en de informatie op haar website.
56. Vast staat dat KPN geen wijzigingen heeft aangebracht in het gevoerde schadevergoedings- en terugbetalingsbeleid. Wanneer een abonnee zijn contract voortijdig beëindigt zal KPN slechts de uit hoofde van overeenkomst nog verschuldigde abonnementskosten bij haar abonnee in rekening brengen, van een schadevergoedingsverplichting of terugbetalingsverplichting is geen sprake.
57. Ten aanzien van de toepasselijke voorwaarden, merkt het college op dat KPN haar klanten de mogelijkheid biedt om deze op te halen van haar website en deze gratis telefonisch zijn op te vragen. Uit de toelichting op artikel 3.2 van de RUDE volgt dat aanbieders van openbare telefoondiensten de informatie ook op één of meer andere wijzen dan schriftelijk bekend kunnen maken, mits elke eindgebruiker op een laagdrempelige wijze toegang heeft tot de informatie.<sup>17</sup> Daarbij zij erop gewezen dat alleen een website niet toereikend is om aan het vereiste 'op genoegzame wijze' te voldoen, omdat niet iedere eindgebruiker beschikt over een computer of daar gebruik van kan maken als de informatie nodig is. Voor eindgebruikers die niet beschikken over toegang tot het internet, zal de aanbieder een verspreidingsvorm moeten kiezen die wel voor deze eindgebruikers laagdrempelig is. Naar het oordeel van het college heeft KPN aan deze verplichting voldaan door plaatsing van de voorwaarden op de website en door de mogelijkheid om de voorwaarden gratis telefonisch op te vragen.

#### 5.2.1 Conclusie ten aanzien van artikel 3.2 van de RUDE

58. Het college heeft geen overtreding van artikel 3.2 van de RUDE vastgesteld.

#### 5.3 Artikel 6a.17 van de Tw

59. Opgemerkt dient te worden dat partijen niet nader onderbouwen, waarom artikel 6a.17 van de Tw het niet mogelijk maakt met de abonnee contractueel vast te leggen dat het belverkeer gedurende een bepaalde periode via KPN te laten lopen in ruil voor een bepaald kortingspercentage.
60. Ingevolge artikel 6a.17, lid 1 van de Tw is de AMM partij verplicht er zorg voor te dragen dat voor haar abonnees de voorzieningen beschikbaar zijn die het hen mogelijk maken om per

---

<sup>17</sup> Staatscourant 14 mei 2004, nr. 92 / pag. 11.

## Besluit

### Openbare versie

oproep door middel van een keuzecode of standaard door middel van een voorkeuze de diensten af te nemen van aanbieders die toegang hebben tot haar openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en de openbare telefoondienst, of een substantieel onderdeel daarvan, op een vaste locatie aanbieden.

61. Een en ander komt erop neer dat KPN als aanbieder van openbare vast telefonie met aanmerkelijke marktmacht verplicht is carrier preselectie (CPS)-faciliteiten beschikbaar te stellen.
62. Artikel 6a.17 van de Tw is de implementatie van artikel 19 van Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en netwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn). Artikel 19 lid 1 en onder b) geeft aan dat de AMM partij haar abonnees in staat moeten stellen toegang te verkrijgen tot de diensten van alle geïnterconnecteerde aanbieders van openbare telefoondiensten door middel van voorkeuze, met een faciliteit om per oproep, een gepreselecteerde keuze op te heffen door het invoeren van een carriërvorkeuzecode.
63. Ook hieruit komt naar voren dat het gaat om de verplichting tot het bieden van de “faciliteiten” en niet het te allen tijde verplichten tot toegang ondanks eventuele contractuele verplichtingen.
64. Aanknopingspunten hiervoor zijn te vinden in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Telecommunicatiewet verband houdende met de instelling van een antenneregister, de uitbreiding van het verbod op het verzenden van ongevraagde elektronische communicatie alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 661, nr. 3, p 6-7).
65. Hierin staat aangegeven dat als KPN een cps-abonnee *ongevraagd* (cursivering college) terugzet KPN niet meer voldoet aan de toegangsverplichting. Een en ander betekent dat indien KPN met een abonnee contractueel overeenkomt dat het belverkeer gedurende een bepaalde periode via KPN loopt en een en ander derhalve op verzoek van de abonnee plaatsvindt, er geen sprake is van schending van de toegangsverplichting.
66. Nu de abonnee door middel van een schriftelijke wilsuiking (de antwoordkaart) expliciet instemt met de voorwaarde dat het belverkeer gedurende de contractperiode via KPN plaatsvindt, is er geen sprake van ongevraagde terugzetting en daarmee schending van de toegangsverplichting.
67. Gelet hierop is het college van oordeel dat er geen sprake is van overtreding van artikel 6a.17 van de Tw door contractueel af te spreken dat voor een bepaalde periode het belverkeer via KPN verloopt en wijst het college het handhavingverzoek van partijen op dit punt af.

#### 5.4 Transparantie- en non-discriminatieverplichtingen VT-besluit

68. In het marktanalysebesluit Vaste Telefonie van 19 december 2008 (“VT-besluit”), randnummers 994 en 995, heeft het college aangegeven dat het college op grond van artikel

## **Besluit**

### **Openbare versie**

6a.1, vierde lid van de Tw onderzocht heeft of de residentiële en zakelijke retailmarkten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn. Het college heeft geconcludeerd dat de residentiële retailmarkt daadwerkelijk concurrerend is in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen en de zakelijke retailmarkt niet daadwerkelijk concurrerend is ten aanzien van de wholesaleverplichtingen.

69. Het college achtte echter handhaving van de verplichtingen op deze markt gedurende de gehele reguleringsperiode niet langer passend. Op grond daarvan zag het college geen noodzaak tot regulering van de zakelijke en residentiële retailmarkt. Met ingang van 1 januari 2010 is de retailregulering daarom komen te vervallen.

70. In algemene zin hebben de wijzigingen in het Zakelijk Belbasisabonnement geen wijzigingen tot gevolg in de Wholesale-dienstverlening door KPN, waardoor de aan KPN opgelegde en door partijen naar voren gebrachte wholesaleverplichtingen niet van toepassing zijn. Hetgeen in paragraaf 4.3 ten aanzien van de vermeende overtreding van artikel 6a.17 van de Tw is overwogen, brengt met zich dat ook hetgeen partijen naar voren brengen inzake CPS geen wijziging betreft op wholesaleniveau.

71. Gelet op het bovenstaande is het college van mening dat zij onbevoegd is om handhavend op te treden ten aanzien van de in paragraaf 4.1.4 opgenomen beweerdelijke overtredingen.

### **5.5 Conclusies ten aanzien van handhaving**

72. Het college stelt vast dat de door KPN aangekondigde wijziging van haar Algemene Leveringsvoorwaarden is uitgevoerd in strijd met artikel 7.2 van de Tw.

73. Zoals in paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4 is overwogen is naar het oordeel van het college geen sprake van strijd met artikel 3.2 van de RUDE, artikel 6a.17 van de Tw en de verplichtingen uit het VT-besluit.

74. Artikel 7.2 van de Tw biedt de abonnee bescherming bij een (eenzijdige) wijziging van de overeenkomst door de aanbieder. Op grond van artikel 7.2 van de Tw kan het college een aanbieder niet verplichten een wijziging in te trekken of een overeenkomst te ontbinden. Dat verzoek wijst het college dan ook af.

75. Het college stelt vast dat KPN met de informatie in haar aanvullende brief die van 2 tot en met 7 maart 2011 is verzonden haar abonnees alsnog genoegzaam heeft geïnformeerd over de contractduur, hen voldoende in staat heeft gesteld om op eenvoudige wijze de oude met de nieuwe situatie te vergelijken en alsnog de gelegenheid heeft geboden om gedurende vier weken kosteloos de overeenkomst te beëindigen. Daarnaast heeft KPN haar abonnees met de aanvullende brief duidelijkheid verschaft over de datum waarop de overeenkomst stilzwijgend wordt verlengd. Het college stelt vast dat KPN met deze brief eigener beweging, dat wil zeggen zonder dat het college zijn handhavende bevoegdheden heeft moeten inzetten, de overtreding van artikel 7.2 van de Tw heeft beëindigd en de eventuele gevolgen ongedaan

## Besluit

### Openbare versie

heeft gemaakt. Het college acht het opleggen van een herstelsanctie door middel van het opleggen van een last onder dwangsom dan ook niet opportuun.

76. Ten slotte verzoeken partijen het college zodanige maatregelen te treffen als OPTA aangewezen acht, waaronder een bestuurlijke boete.
77. Wanneer een overtreding van artikel 7.2 van de Tw heeft plaatsgevonden kan het college zijn handhavende bevoegdheid inzetten ten einde een dergelijke overtreding te (laten) beëindigen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor het college om een bestraffende sanctie op te leggen. Of het college overgaat tot handhaving en in welke vorm, behoort tot de beslissingsvrijheid van het college.
78. Zoals het college hiervoor heeft overwogen acht hij het opleggen van een herstelsanctie in het onderhavige geval niet opportuun. De overtreding is immers al beëindigd en de eventuele gevolgen ongedaan gemaakt. Wat rest is de mogelijkheid om een bestraffende sanctie op te leggen. Het college overweegt over het opleggen van een bestraffende sanctie als volgt.
79. Gezien de aard van de overtreding en de maatregelen die KPN heeft genomen om de overtreding zelf ongedaan te maken, acht het college het in dit geval niet opportuun om over te gaan tot het opleggen van een bestraffende sanctie aan KPN.

### 5.6 Besluit tot publicatie

80. Het college publiceert sinds 1999 openbare versies van zijn (handavings)besluiten op haar website [www.opta.nl](http://www.opta.nl). In zijn Beleidsregels openbaarmaking OPTA (hierna: publicatiebeleid) heeft het college het algemene belang van artikel 8 Wob dat ertoe noopt openbaarheid te betrachten, geconcretiseerd door te wijzen op het belang van transparantie, het gelijkheidsbeginsel en de preventieve werking.<sup>18</sup> Verder neemt het college in aanmerking dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 10 november 2010 heeft bepaald dat op basis van de Wob sanctiebesluiten als onderdeel van de toezichthoudende taak volledig, met inbegrip van de namen van de betrokkenen mogen worden gepubliceerd.<sup>19</sup> Ten aanzien van de vereiste belangenafweging bepaalt de Afdeling dat – voor de beoordeling of sprake is van een onevenredige benadeling van betrokkene(n) – het oordeel over de rechtmatigheid van het te publiceren besluit doorslaggevend is.
81. Op grond van het voorgaande zal het college overgaan tot publicatie van het onderhavige besluit, zonder vermelding van de namen van natuurlijke personen en bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Met inachtneming van het hiervoor genoemde publicatiebeleid acht het college publicatie in dit concrete geval in het belang van eindgebruikers om kennis te nemen van het feit dat ten aanzien van KPN is vastgesteld dat deze in strijd heeft gehandeld met het in artikel 7.2 van de Tw bepaalde. Eindgebruikers worden zo gewaarschuwd voor dit soort

---

<sup>18</sup> Beleidsregels openbaarmaking OPTA van 1 april 2009, *Stcrt* 2009, nr. 63, tevens gepubliceerd op [www.opta.nl](http://www.opta.nl).

<sup>19</sup> [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN:BO3468; AB 2010, 319 en JB 2010, 276.



## **Besluit**

### **Openbare versie**

overtredingen. Eindgebruikers die hierdoor al zijn getroffen of hierover zelfs al hebben geklaagd komen op deze manier te weten dat er effectief is gehandhaafd om hun belang te beschermen.

82. Daarnaast is het ook in het belang van marktpartijen om kennis te nemen van de ten aanzien van andere marktdeelnemers genomen besluiten. Concurrenten en resellers worden zo gewaarschuwd en komen zo te weten dat er is opgetreden. Ook gaat er een algemeen preventief effect van uit richting potentiële andere overtreders evenals een preventief effect richting de overtreder zelf, die hierdoor meer geprikkeld zal worden om herhaling in de toekomst te voorkomen. Deze belangen dienen naar het oordeel van het college zwaarder te wegen dan het belang van de betreffende onderneming. Van overige belangen of omstandigheden, op grond waarvan zou moeten worden afgezien van publicatie, is het college niet gebleken.

## **6 Dictum**

83. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit oordeelt dat KPN B.V. in strijd met de verplichtingen uit artikel 7.2, eerste lid onder b van de Telecommunicatiewet heeft gehandeld door haar abonnees niet op genoegzame wijze te informeren over de wijziging van de contractstermijn van de zakelijke BelBasis abonnementen.
84. KPN heeft de gevolgen van deze overtreding echter afdoende ongedaan gemaakt door haar abonnees alsnog op genoegzame wijze te informeren over de wijziging van de contractstermijn en over de mogelijkheid om de overeenkomst als gevolg van deze wijziging binnen vier weken alsnog kosteloos te beëindigen. Het college acht handhaving derhalve niet opportuun.
85. Het college verklaart zich onbevoegd ten aanzien van de vermeende overtredingen van het VT-besluit.
86. Het college wijst het handhavingsverzoek van partijen voor het overige af.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
Piv. hoofd afdeling Consument, Nummers en Bestuur

mr. D. Molenaar

## **Besluit**

### **Openbare versie**

#### **Bezwaar**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het College van de OPTA.

Het postadres is: College van de OPTA, Postbus 90420, 2509 LK 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.

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