

## Openbaar Besluit

Ons kenmerk ACM/DC/2014/205672-OV

Zaaknummer: 14.0780.20.1.01

Datum: 10 november 2014

**Beslissing op bezwaar van de Autoriteit Consument en Markt inzake het bezwaarschrift van KPN B.V., gericht tegen het besluit van ACM van 27 mei 2014 tot invordering van de door KPN B.V. verbeurde dwangsommen op grond van het besluit van ACM van 4 december 2013.**

### 1 Samenvatting

1. Op 4 december 2013 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aan KPN B.V. (KPN) een last onder dwangsom<sup>1</sup> opgelegd, nadat was geconstateerd dat KPN niet had voldaan aan de verplichtingen uit artikel 7.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet (Tw).
2. Bij besluit van 27 mei 2014<sup>2</sup> (bestreden besluit) constateert ACM dat KPN de last niet in voldoende mate heeft uitgevoerd en dat KPN daarmee de in de last opgenomen dwangsommen tot een totaal van EUR 300.000 heeft verbeurd.
3. KPN heeft bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. In dit besluit verklaart ACM de bezwaren van KPN gegrond en herroept ACM het bestreden besluit.

### 2 Verloop van de procedure en het bestreden besluit

4. Bij besluit van 4 december 2013 heeft ACM aan KPN een last onder dwangsom opgelegd nadat was geconstateerd dat KPN niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 7.2 Tw. Deze verplichting houdt in dat ten minste een maand voordat een voorgenomen wijziging van een beding in een overeenkomst van kracht wordt, abonnees de mogelijkheid moet worden geboden om de overeenkomst kosteloos te beëindigen, en zij op genoegzame wijze op de hoogte moeten worden gesteld van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.
5. In de last onder dwangsom was voor KPN de verplichting opgenomen om uiterlijk op 9 januari 2014 de abonnees alsnog genoegzaam te informeren over de in de last opgenomen onderwerpen en hen alsnog het kosteloos beëindigingsrecht te bieden. Daarnaast moest KPN ACM uiterlijk op 9 januari 2014 schriftelijk informeren over de wijze waarop zij aan de in de last opgenomen verplichtingen had voldaan. Indien KPN de last niet zou opvolgen, zou zij een dwangsom van EUR 10.000 verbeuren voor iedere dag, gerekend

<sup>1</sup> Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 4 december 2013 met kenmerk: ACM/DC/2013/203436.

<sup>2</sup> Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 27 mei 2014 met kenmerk: ACM/DC/2014/202632.

## Openbaar Besluit

vanaf 10 januari 2014, waarop zij zou nalaten aan de last te voldoen, met een maximum van EUR 300.000. Tegen deze last onder dwangsom is KPN niet in rechte opgekomen. De last onder dwangsom is inmiddels onherroepelijk.

6. Op 18 december 2013 heeft KPN aan alle betrokken abonnees een brief gestuurd. In die brief heeft KPN alle elementen uit de last die betrekking hebben op de informatieverplichting, opgenomen. Bovendien heeft KPN in deze brief de betreffende abonnees ook het kosteloos beëindigingsrecht aangeboden. In het bestreden besluit komt ACM dan ook tot het oordeel dat KPN met de brief van 18 december 2013 voldoende uitvoering heeft gegeven aan de dictumonderdelen I en II van de last<sup>3</sup>.
7. Op 8 januari 2014 heeft KPN ACM geïnformeerd over de wijze waarop zij de last heeft uitgevoerd. In het bestreden besluit komt ACM daarom tot het oordeel dat KPN in voldoende mate heeft voldaan aan dictumonderdeel IV van de last<sup>4</sup>.
8. Vanaf half januari 2014 ontving ACM van abonnees en concurrerende aanbieders vragen en klachten over de wijze waarop KPN het beëindigingsrecht had aangeboden aan haar klanten. Gelet op de ontvangen klachten is ACM in het bestreden besluit tot het oordeel gekomen dat KPN weliswaar de betreffende abonnees heeft geïnformeerd over het recht om de overeenkomst kosteloos te beëindigen maar dat dit recht, gezien de wijze waarop KPN de verzoeken heeft uitgevoerd, niet effectief door de abonnee uitgeoefend kon worden<sup>5</sup>. Aldus heeft KPN op 9 januari 2014 de last niet in voldoende mate uitgevoerd en zijn vanaf 10 januari 2014 alle dwangsommen van EUR 10.000 per dag tot het maximum van EUR 300.000 verbeurd<sup>6</sup>.
9. Op 7 juli 2014 heeft KPN bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

### 3 Bezwaren van KPN

#### *Wijze van opzeggen*

10. ACM stelt in het bestreden besluit dat KPN in de brief van 18 december 2013 heeft gesuggereerd dat beëindiging van de overeenkomst enkel telefonisch zou kunnen, en dat de Business Servicedesk van KPN ook zou hebben bevestigd dat alleen telefonische beëindiging mogelijk zou zijn. Over de wijze van opzeggen heeft KPN de navolgende gronden van bezwaar aangevoerd.

---

<sup>3</sup> Bestreden besluit, randnummers 16 en 19.

<sup>4</sup> Bestreden besluit, randnummer 18.

<sup>5</sup> Bestreden besluit, randnummer 47.

<sup>6</sup> Bestreden besluit, randnummer 48.

## Openbaar Besluit

11. Het aanbieden van de mogelijkheid tot telefonische opzegging was beoogd om drempelverlagend te zijn. Het was bedoeld als een extra mogelijkheid, terwijl schriftelijke opzegging ook nog steeds mogelijk was en als geldige vorm van beëindiging door KPN zou worden behandeld.
12. Naar de mening van KPN stelt ACM ten onrechte dat de algemene voorwaarden van KPN bepalen dat een overeenkomst ook schriftelijk kan worden opgezegd. In deze zaak zijn naast de algemene leveringsvoorwaarden ook de aanvullende voorwaarden elektronische communicatiediensten van toepassing. In laatstgenoemde aanvullende voorwaarden (die boven de algemene leveringsvoorwaarden gaan) is bepaald dat de betreffende overeenkomsten uitsluitend telefonisch door de abonnee kunnen worden opgezegd.
13. Desondanks heeft KPN zowel de telefonische als de schriftelijke opzeggingen geaccepteerd en uitgevoerd. Ook intern onderzoek van KPN heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat alleen telefonisch kon worden opgezegd.

### *Nummerportering*

14. ACM stelt in het bestreden besluit dat KPN in contacten met abonnees zou hebben aangegeven dat beëindiging van de overeenkomst zou leiden tot verlies van het betrokken telefoonnummer. Ten aanzien van de mogelijkheid tot nummerportering voert KPN de navolgende gronden van bezwaar aan.
15. Het standpunt van ACM is een onjuiste weergave van de feiten. Nummerportering is alleen mogelijk wanneer bij beëindiging de klant aangeeft over te gaan naar een nieuwe provider, dan wel deze nieuwe provider volgens de reguliere processen de overeenkomst namens de klant beëindigt en tijdig een verzoek tot nummerportering indient. Wanneer een abonnee zijn abonnement opzegt maar niet aangeeft dat hij naar een andere provider gaat, is nummerportering feitelijk niet mogelijk.

### *Informatieverschaffing aan derden*

16. De derde bezwaargrond van KPN ziet op de vermeende weigering van KPN om aan concurrenten informatie over de overeenkomst te verschaffen. Naar de mening van KPN is dit punt in de aanloop naar, en bij het opleggen van de last onder dwangsom niet aan de orde geweest bij de overwegingen van ACM. In zoverre is dit een nieuw punt.
17. Naar de mening van KPN is het irrelevant of door derden einddata en contractgegevens kunnen worden opgevraagd. Het kosteloos beëindigingsrecht kan immers worden uitgeoefend ongeacht de looptijd van de betrokken overeenkomst. Het is duidelijk dat indien een alternatieve aanbieder namens een abonnee de overeenkomst wil beëindigen, die

3/6

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

## Openbaar Besluit

concurrent dient te beschikken over een machtiging van de abonnee.

18. KPN hanteert een helder beleid ter zake het verschaffen van inzage aan derden in einddata en contractgegevens. Dit beleid is geheel in lijn met de wijze waarop providers met de belangen van de abonnee en andere providers dienen om te gaan, te weten dat enkel gehandeld wordt op basis van een door de abonnee afgegeven schriftelijke machtiging.
19. De afdeling Audit van KPN heeft een eigen onderzoek gedaan naar de klachten. Op 21 augustus 2014 heeft KPN het audit-rapport<sup>7</sup> aan ACM toegestuurd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn als volgt.
  - Schriftelijke opzeggingen zijn hetzelfde behandeld als telefonische opzeggingen;
  - De Business Service Desk is steeds volledig beschikbaar geweest;
  - De service desks van KPN zijn tijdig, volledig en juist geïnformeerd en geïnstrueerd bij deze actie;
  - De contractvrije periode is in alle relevante systemen correct ingevoerd;
  - De instructies ter zake machtigingen zijn correct opgevolgd;
  - KPN heeft alle betrokken abonnees op de juiste wijze geïnformeerd met haar brief van 18 december 2013.
20. De afdeling Audit van KPN concludeert op grond van haar onderzoek dat KPN aan alle voorwaarden van de last onder dwangsom heeft voldaan.

### *Proportionaliteit*

21. ACM heeft haar besluit primair gebaseerd op enkele klachten die via Consuwijzer zijn verkregen. Naar aanleiding van deze klachten heeft ACM KPN begin dit jaar vragen gesteld, die KPN heeft beantwoord. Dezelfde klachten, aangevuld met het punt van de machtiging worden nu wederom door ACM gebruikt. In het bestreden besluit wordt niet ingegaan op de antwoorden die KPN heeft gegeven noch wordt er blijk van gegeven dat ACM zelf onderzoek naar aanleiding van deze klachten heeft gedaan. Het onderzoek van de afdeling Audit heeft echter uitgewezen dat er geen grond bestaat voor de klachten.

### *Reikwijdte van de last*

22. Naar de mening van KPN breidt ACM de reikwijdte van de last onder dwangsom uit, door te stellen dat het bieden van het recht op kosteloze beëindiging ook ziet op de mogelijkheid voor de abonnee tot effectieve uitoefening daarvan. Een zodanige lezing van de last vindt geen basis in de tekst van de last, noch in de bedoeling daarvan.

4/6

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

---

<sup>7</sup> Rapport van KPN Audit van 7 juli 2014, kenmerk: 2014-13-PV-TO-R.

## Openbaar Besluit

### 4 Beoordeling

23. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden van KPN hecht ACM eraan een aantal algemene opmerkingen te maken.
24. Allereerst is ACM van oordeel dat ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom door ACM is bewezen dat KPN artikel 7.2 Tw overtrad. De naleving van dit artikel wordt door ACM van groot belang geacht en dit is de reden dat ACM is blijven volgen of KPN de last onder dwangsom naleeft.
25. Ten aanzien van de effectiviteit van een last onder dwangsom is ACM van oordeel dat in casu, de naleving van artikel 7.2 Tw enerzijds behelst dat KPN haar abonnees een maand voordat een voorgenomen wijziging van een beding in een overeenkomst van kracht wordt, de mogelijkheid moet bieden tot kosteloze beëindiging, maar eveneens behelst dat dit recht effectief uitgeoefend kan worden. Indien het standpunt van KPN zou worden gevolgd, te weten dat artikel 7.2 Tw enkel voorschrijft dat het kosteloos beëindigingsrecht moet worden aangeboden en niet tevens betrekking heeft op de effectieve uitoefening van dat recht, zou de bepaling van artikel 7.2 Tw tot een dode letter verworden.
26. Dit standpunt van ACM heeft zij reeds in haar Beoordelingskader 2010 voor artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet van 5 januari 2010<sup>8</sup> uitgelegd toen beoordeeld moest worden of een aanbieder van een elektronische communicatiedienst of programmadienst voldoet aan de wettelijke vereisten van artikel 7.2 Tw. In dit beoordelingskader heeft ACM geoordeeld dat artikel 7.2 Tw steeds, met het oog op de abonnementen, redelijk moet worden uitgelegd. Doel van artikel 7.2 Tw is immers de bescherming van de abonnee en ACM acht het derhalve essentieel dat de abonnee ook effectief van dit recht gebruik kan maken.
27. ACM zal hierna ingaan op de door KPN aangevoerde bezwaren. Ingevolge artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht heeft ACM het bestreden besluit heroverwogen op grond van de door KPN aangevoerde bezwaren.
28. ACM overweegt dat uit de door ACM ontvangen klachten en meldingen het beeld naar voren komt dat KPN de last onder dwangsom niet zodanig heeft uitgevoerd dat de betrokken abonnees effectief gebruik konden maken van het recht van kosteloze beëindiging van de overeenkomst. In zoverre was er voor ACM aanleiding om nadere handhavende maatregelen te treffen. Na heroverweging van het bestreden besluit in bezwaar is echter komen vast te staan dat er onvoldoende overtuigend bewijs voorhanden is ter onderbouwing van het in het bestreden besluit vervatte oordeel dat KPN

5/6

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

---

<sup>8</sup> Kenmerk: OPTA/ACNB/2009/203604.

## Openbaar Besluit

de last onder dwangsom niet genoegzaam heeft uitgevoerd. De bezwaren van KPN dienen daarom gegrond te worden verklaard en het bestreden besluit dient te worden herroepen.

### 5 Dictum

29. ACM verklaart de bezwaargronden van KPN gegrond en herroept het besluit van 27 mei 2014 tot invordering van de door KPN B.V. verbeurde dwangsommen.

Den Haag, 10 november 2014

De Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

W.g.  
mr. J.G. Vegter  
bestuurslid

6/6

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

*Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Nadere informatie over de beroepsprocedure is te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*