

I. Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) maakt in deze richtsnoeren bekend welke uitgangspunten en welk beoordelingskader hij zal hanteren bij de beslechting van geschillen tussen aanbieders op grond van de artikelen 6.9 jo. 6.3 Telecommunicatiewet (Tw) jo. artikel 44 Besluit ONP Huurlijnen en Telefonie (BOHT), voor zover het afspraken tussen partijen over *slamming* betreft. Deze richtsnoeren strekken ertoe aanbieders en eindgebruikers duidelijkheid te bieden omtrent de wijze waarop het college zijn geschilbeslechtende bevoegdheid terzake zal hanteren.
2. In het geval van *slamming* handelt een aanbieder van spraaktelefoniediensten het uitgaande verkeer van een eindgebruiker af zonder dat die eindgebruiker daar toestemming voor heeft gegeven. Deze vorm van onrechtmatig handelen komt in bijna alle landen voor die hun telecommunicatiesector hebben geliberaliseerd.
3. Sinds 2000 bestaat er voor aanmerkelijk machtige marktpartijen (hierna: AMM) op grond van de Interconnectierichtlijn (97/33/EG), gewijzigd door middel van de Richtlijn nummerportabiliteit (98/61/EG)¹, de verplichting dat hun afnemers gebruik kunnen maken van permanent geschakelde telefoniediensten van andere aanbieders. Deze diensten worden ook wel aangeduid met de termen Carrier PreSelectie (CPS) of carriervoorkeuze.
4. In de Nederlandse wetgeving ligt het recht van eindgebruikers om gebruik te kunnen maken van CPS verankerd in artikel 44 BOHT. Overeenkomstig het vierde lid van dit artikel moeten verzoeken om bijzondere toegang als bedoeld in artikel 6.9 Tw, die betrekking hebben op de verplichting van aanbieders die op grond van artikel 6.4, eerste lid, Tw zijn aangewezen als aanmerkelijk machtige marktpartij (AMM) als redelijk worden aangemerkt. Het college heeft KPN Telecom N.V. (hierna: KPN) aangewezen als AMM. KPN sluit met partijen die een dergelijk verzoek doen de overeenkomst *KPN Preselection Carrier Connect Service*.²
5. Artikel 26 van de (Kader)Richtlijn 2002/21/EG bepaalt dat per 25 juli 2003 de richtlijnen waarop de huidige Tw gebaseerd is, worden ingetrokken. Op grond van artikel 27 van de (Kader)Richtlijn 2002/21/EG in relatie met artikel 7 van de (Toegangs)Richtlijn 2002/19/EG handhaven de lidstaten alle verplichtingen inzake toegang.
6. Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b), (Universele Dienst)Richtlijn 2002/22/EG, bepaalt dat de lidstaten alle verplichtingen handhaven in verband met carrierkeuze en carriervoorkeuze, opgelegd overeenkomstig Richtlijn 97/33/EG. Deze verplichting volgt uit artikel 12, lid 7 van richtlijn 97/33/EG, dat in artikel 44 van het BOHT geïmplementeerd is. Derhalve blijft de verplichting volgend uit artikel 44, BOHT voortduren onder het nieuwe wetgevende kader.

¹ Richtlijn 98/61/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 1998 tot wijziging van Richtlijn 97/33/EG wat betreft nummerportabiliteit tussen exploitanten en carriervoorkeuze, *PbEG* 1998 L 268/37.

² Zie: <http://www.kpn-wholesale.com>

7. Deze richtsnoeren zijn beleidsregels in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.

II. Operator Controlled Model (OCM)

8. Bij de introductie van CPS konden eindgebruikers zich uitsluitend via een zogeheten *Voice Response System* (VRS) aanmelden. Eindgebruikers kunnen in het VRS een keuze maken voor een bepaalde aanbieder van CPS of KPN, maar uitsluitend vanaf hun eigen telefoonnummer.
9. Het VRS wordt aangemerkt als een *customer controlled model* (CCM) omdat de eindgebruiker zelf zijn keuze voor een andere aanbieder kenbaar maakt aan KPN. In een *operator controlled model* (OCM) geven aanbieders van CPS deze keuze namens de eindgebruiker door aan KPN.
10. In het *besluit inzake geschil VersaTel-KPN*³ bepaalde het college dat "...ook een, door de abonnee via een derde partij (de nieuwe aanbieder), in te stellen voorkeuze, voldoet aan artikel 44, eerste lid, van het BOHT en hanteert dan ook als uitgangspunt dat zowel door middel van een customer controlled model als door middel van een operator controlled model aan de wettelijke verplichting kan worden voldaan." KPN heeft daarop een OCM geïmplementeerd. Aanbieders die reeds de overeenkomst *KPN Preselection Carrier Connect Service* met KPN hebben gesloten, kunnen sindsdien ook de overeenkomst *Wholesale PreSelection* (WPS) sluiten om toegang tot het OCM te krijgen.
11. Het OCM werkt als volgt. Indien een aanbieder van CPS een nieuwe klant heeft geworven, voert hij de Caller Line Identification (CLI, oftewel: telefoonnummer) in in een beveiligd computersysteem. KPN ontvangt deze CLI's en verandert een instelling in de telefooncentrale opdat uitgaand telefoonverkeer dat afkomstig is van de ingevoerde CLI, voortaan via het netwerk van de nieuwe aanbieder wordt afgehandeld. Overigens is het VRS naast het OCM nog steeds in gebruik.
12. De werking van het OCM is per 1 december 2003 aangepast.⁴ In het geschilbesluit *Atlantic Telecom e.a. – KPN* heeft het college vastgesteld dat CPS aanbieders voortaan een postcode en huisnummer van de nieuw geworven klant dienen mee te sturen met een CLI. KPN vergelijkt deze gegevens met de postcode en het huisnummer waarmee een klant als abonnee geregistreerd staat bij KPN. Deze validatie reduceert slamming door administratieve fouten (verkeerd telefoonnummer ingevoerd).

III. Gedragsregels

13. Het college heeft reeds in het besluit *VersaTel-KPN* (RN 72) onderkend dat de introductie van het OCM een risico van slamming met zich brengt. In het OCM ontbreken immers technische drempels tegen ongewenste omzettingen. Het college heeft er daarom bij marktpartijen op aangedrongen voor afdoende waarborgen te zorgen.

³ OPTA/IBT/2000/202565, d.d. 13 oktober 2000.

⁴ OPTA/IBT/2003/203800, d.d. 4 november 2003, nog niet gepubliceerd.

14. In 2002 zijn marktpartijen *Gedragsregels inzake operator controlled aanmeldingssysteem Carrier PreSelectie* en bijbehorend *Aanhangsel* overeengekomen (hierna tezamen: *Gedragsregels*).⁵ Het doel van de *Gedragsregels* is te verzekeren dat een eindgebruiker daadwerkelijk toestemming geeft voor een omzetting. De regels worden vastgesteld door de *Taskforce CPS* van het *FIST (Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang)* en maken integraal onderdeel uit van de bijzondere toegangsovereenkomst WPS.
15. De *Gedragsregels* bevatten waarborgen tegen *slamming*. Een aantal daarvan houdt verband met het gebruik van telemarketing, een instrument voor de werving van nieuwe klanten. De *Gedragsregels* bevatten daarom de verplichting (een deel van) het wervingsgesprek op te slaan en bij klachten desgevraagd te overleggen.⁶ In deze opname moet de wilsuiting van de klant duidelijk hoorbaar zijn. Bovendien moeten eindgebruikers een zogeheten *opt-out* brief ontvangen vóórdat de omzetting naar een nieuwe aanbieder daadwerkelijk plaatsvindt.⁷ In de brief worden eindgebruikers erop gewezen dat ze voor een nieuwe aanbieder van spraaktelefonie hebben gekozen. Zij hebben het recht binnen 5 dagen de omzetting te voorkomen door telefonisch contact op te nemen met de nieuwe aanbieder.⁸

IV. Geschillen

16. Het college voorziet dat zich, mede als gevolg van nog bestaande onduidelijkheden ten aanzien van de tussen partijen over en weer geldende verplichtingen ten aanzien van *slamming*, dan wel onderwerpen waarin de *Gedragsregels* niet voorzien, in het kader van bijzondere toegangsovereenkomsten geschillen zullen kunnen voordoen. Met deze richtsnoeren beoogt het college te voorzien in een beoordelingskader voor de beslechting van geschillen die aan het college zullen worden voorgelegd. In beginsel zal het college daarbij de *Gedragsregels* als uitgangspunt hanteren.⁹

V. Overwegingen

17. Bij *slamming* zijn meerdere belangen in het geding. Het doel van bestendige concurrentie brengt met zich dat CPS aanbieders in staat moeten zijn om zonder onnodige belemmeringen een klantenbestand op te bouwen. Ook eindgebruikers zijn gebaat bij een drempelloze overstap naar een nieuwe aanbieder. Zij kunnen zo immers snel reageren op nieuwe aanbiedingen van aanbieders. Voorts hebben eindgebruikers er belang bij verschoond te blijven van ongewenste omzettingen. Daarnaast zullen in veel gevallen eindgebruikers die met *slamming* te maken hebben gekregen, zich wenden tot KPN voor een oplossing. Dit brengt administratieve lasten voor KPN met zich mee. Ten slotte constateert het college dat latende aanbieders in het algemeen er belang bij hebben de overgang naar een nieuwe aanbieder te belemmeren.
18. Artikel 44 BOHT geeft een abonnee van KPN het recht te kiezen voor een alternatieve aanbieder voor uitgaand verkeer. Dit artikel legt bij KPN als beheerder van het netwerk voor vaste,

⁵ Beide documenten zijn te vinden op de website van OPTA: <http://www.opta.nl>.

⁶ *Aanhangsel*, pagina 2.

⁷ *Aanhangsel*, pagina's 2 en 3.

⁸ Ten tijde van het gereedkomen van deze beleidsregels is een nieuwe versie van de *Gedragsregels* onderwerp van besluitvorming in het FIST.

⁹ OPTA/IBT/2002/201358.

openbare spraaktelefonie de verantwoordelijkheid om een deugdelijk systeem voor aanmeldingen in het leven te roepen. Zij heeft derhalve een duidelijke taak om eindgebruikers snel en soepel over te zetten en ongewenste omzettingen te voorkomen.

19. Tegelijkertijd onderkent het college het risico dat een latende aanbieder – in veel gevallen KPN – er belang bij heeft om de overgang naar een nieuwe aanbieder te vertragen of anderszins te belemmeren door onredelijke eisen te stellen aan een CPS aanmelding. KPN's verantwoordelijkheid bij het bestrijden van slamming is derhalve niet ongeclausuleerd en ongelimiteerd.
20. Het college weegt bovendien mee dat slamming het vertrouwen van eindgebruikers in CPS als zodanig ondermijnt. Indien het in het kader van de te verkrijgen bijzondere toegang te hanteren systeem voor omzettingen niet betrouwbaar is en tot (administratieve) fouten leidt, zullen eindgebruikers zich afkeren van één van de belangrijkste alternatieven voor de spraaktelefoniedienst van de aanmerkelijk machtige op deze markt. Dit belemmert het ontstaan van (diensten-)concurrentie.
21. Bij de uitoefening van zijn geschilbeslechtende bevoegdheid op grond van artikel 6.9 jo. 6.3 Tw jo. 44 BOHT dient het college de in RN 17 genoemde belangen mee te wegen, in het licht van de overwegingen in RN's 18, 19 en 20. Hieronder zal het college aangeven welke uitgangspunten hij hanteert bij deze belangenafweging en voor een aantal onderwerpen duidelijk maken wat hij, gegeven de omstandigheden van het geval, redelijk acht.

VI. Uitoefening geschilbeslechtende bevoegdheid

a) Wijze van aanmelding

22. Een eindgebruiker kan op dit ogenblik op drie manieren toestemming geven voor een omzetting naar een nieuwe aanbieder: via het VRS en schriftelijk of mondeling via het OCM. Verreweg de meeste omzettingen vinden plaats na een mondelinge wilsuiting via een CPS aanbieder.
23. In een OCM waarin de mondelinge wilsuiting van de eindgebruiker wordt vastgelegd, zijn ook CPS-aanbieders door middel van telemarketing in staat om snel nieuwe klanten te werven. Eindgebruikers kunnen bovendien binnen korte termijn van aanbieder veranderen.
24. Het college meent dat aanbieders in staat moeten zijn om overeenkomsten met eindgebruikers te sluiten en aan te melden op een manier die in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is. Er is op voorhand geen reden om bepaalde typen overeenkomsten uit te sluiten. Dit geldt ook voor overeenkomsten waar een mondelinge wilsuiting aan ten grondslag ligt. Het is immers een feit dat mondelinge overeenkomsten in tal van sectoren worden toegepast: de reisbranche, verkoop van (tijdschrift)abonnementsen en de telecomunicatiesector.
25. Mondelinge wilsuitingen zijn echter niet geheel van risico's ontbloot. Het karakter van gesproken communicatie brengt een grotere kans op (administratieve) fouten met zich. Dit is onder meer het geval indien een eindgebruiker niet duidelijk spreekt of een telemarketeer een antwoord niet juist interpreteert. Bovendien is het denkbaar dat een eindgebruiker zich onder druk gezet voelt.

Voor schriftelijke overeenkomsten of aanmeldingen via het VRS gelden deze overwegingen niet of in mindere mate.

26. In dit verband constateert het college dat, naast de *Gedragsregels*, in de Nederlandse regelgeving reeds een aantal garanties bestaat tegen ongewenste omzetting als gevolg van mondelinge wilsuïtingen. Ten eerste verplicht de wet *Bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten* (ook wel: Wet Koop op Afstand) de verkoper om de consument vóór het sluiten van een overeenkomst voldoende en duidelijk te informeren over – onder meer – de identiteit en het adres van de leverancier, de belangrijkste kenmerken van het goed of de dienst en de prijs. Ten tweede hanteert KPN een validatieprocedure voor CPS aanmeldingen vóór de omzetting daadwerkelijk plaatsvindt (zie ook RN 12). Het college is van oordeel dat de risico's, genoemd in RN 25, voldoende zijn ondervangen.
27. Gelet op het voorgaande zal het college, bij de beoordeling van geschillen over de in het kader van een bijzondere toegangsovereenkomst ten behoeve van CPS te hanteren wijze van aanmelding, de volgende uitgangspunten hanteren:

- **Het college acht het in beginsel redelijk dat KPN aan het aangaan van overeenkomsten met betrekking tot gebruikmaking van het Operator Controlled Model (OCM) voorwaarden verbindt ter voorkoming van slamming.**
- **Deze voorwaarden mogen echter geen onredelijk zware eisen bevatten, in de zin dat een drempelloze overstap van eindgebruikers naar een andere aanbieder wordt belemmerd of vertraagd.**
- **De voorwaarde dat een CPS aanbieder een schriftelijke wilsverklaring van betrokken eindgebruikers verlangt, voordat tot aanmelding wordt overgegaan, acht het college in beginsel een onredelijk zware eis.**

b) *Verzending en uiterlijk opt-out brief*

28. Het college acht het van belang dat in aanvulling op een mondelinge wilsuïting een eindgebruiker een brief ontvangt die objectieve en duidelijke informatie bevat over de op handen zijnde wijziging van aanbieder. Gezien het vluchtige karakter van een telemarketinggesprek is er aanvullende zekerheid nodig omtrent de wilsuïting (zie ook RN 25). Een overstap naar een nieuwe aanbieder van spraaktelefonie wordt door de meeste eindgebruikers als ingrijpend ervaren, zodat er geen twijfel mag bestaan over de vraag of een CPS aanbieder of KPN wel toestemming heeft voor de omzetting.
29. Het is derhalve noodzakelijk dat één van beide partijen – KPN BU CS of een aanbieder van CPS – de taak op zich neemt om een zogeheten opt-out brief te versturen. Het is naar het oordeel van het college aan partijen om hier afspraken over te maken. Wel gebiedt het belang van eindgebruikers om verschoond te blijven van slamming, dat, bij gebreke van overeenstemming tussen partijen, er altijd één aanbieder is die de verzending ter hand neemt. Het college acht het in beginsel redelijk dat KPN, in haar rol als netwerkbeheerder en aanbieder van een systeem voor CPS, deze taak vervult. Het college acht het niet aanvaardbaar indien eindgebruikers de dupe zouden worden van een gebrek aan overeenstemming tussen aanbieders.

30. Indien de situatie in RN 29 zich voordoet, zal het college, bij de beoordeling van geschillen over de verzending van de opt-out brief, het redelijk achten dat de wederpartijen van KPN eisen dat KPN zich aan bepaalde Key Performance Indicators houdt. Om haar doel te bereiken, moet de opt-out brief neutraal van uiterlijk en vrij van reclame zijn. Bovendien moet de brief objectieve informatie bevatten en snel worden verstuurd.
31. In geval van geschillen omtrent de wijze waarop eindgebruikers geïnformeerd worden met een opt-out brief, hanteert het college de volgende uitgangspunten:

- **Het college acht het redelijk dat KPN verlangt dat ter verificatie van een omzettingsverzoek een opt-out brief wordt verstuurd aan de abonnee.**
- **Indien partijen het niet eens kunnen worden over de vraag welke partij die brief zal verzenden, zal het college het in beginsel redelijk achten dat deze rol toevalt aan KPN als beheerder van het netwerk die de routing van het verkeer in opdracht van de abonnee correct moet doen verlopen.**
- **Het is voorts redelijk dat de wederpartij van de aanbieder, die de opt-out brief zal verzenden, verlangt dat deze voldoet aan Key Performance Indicators (KPI's) met betrekking tot het tijdsverloop tussen aanmelding en verzending en die tussen verzending en beschakeling, alsmede met betrekking tot inhoud en vormgeving van die brief, om te voorkomen dat de verzender van diens rol misbruik maakt om de keuze van de abonnee en de realisatie van diens keuze te beïnvloeden.**
- **Bij gebreke van overeenstemming tussen partijen over zulke eisen zal het college aansluiting zoeken bij de inhoud van de Gedragsregels terzake.**

c) *Sancties tegen slamming*

32. Het college stelt vast dat het operator controlled model geen technische waarborgen biedt die slamming onder alle omstandigheden onmogelijk maken. Het is bij hantering van dit model derhalve niet uitgesloten dat een aanbieder opzettelijk klanten zonder toestemming omzet.
33. Het college onderkent dat er geschillen kunnen ontstaan tussen KPN in de hoedanigheid van netwerkbeheerder (KPN BU CS) en aanbieders over de mogelijkheid tot toepassing van sancties tegen slammende operators in het kader van de desbetreffende bijzondere toegangovereenkomsten. KPN zal in geval van structurele slamming (van klanten van KPN zelf of van een CPS aanbieder) haar dienstverlening aan de slammende aanbieder bijvoorbeeld voor korte of lange tijd willen beperken of beëindigen. De vraag welk systeem van sancties daarbij als redelijk is aan te merken, hangt af van de relatie tussen de aanbieders waar het geschil tussen is ontstaan. In algemene zin overweegt het college echter als volgt.
34. Een aanbieder die eindgebruikers zonder toestemming omzet, schaadt het belang van de desbetreffende abonnees van KPN. Hun oproepen lopen immers tegen hun zin via een andere aanbieder dan de aanbieder van hun keuze. Abonnees van KPN verwachten in de praktijk dat KPN maatregelen neemt. Het college constateert echter dat in een OCM de verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de aan KPN door te geven aanmeldingen voor een belangrijk deel bij aanbieders van CPS ligt. Het college acht het daarom redelijk dat KPN haar verantwoordelijkheid

als netwerkbeheerder neemt en bepaalde sancties zal hanteren jegens aanbieders die hun verplichtingen negeren.

35. Het college onderkent echter ook het potentieel concurrentiebelemmerende karakter van sancties. Indien KPN een concurrerende aanbieder met een onredelijke sanctie zou treffen, raakt deze aanbieder in een nadelige positie ten opzichte van KPN. Het hanteren van sancties is om die reden naar het oordeel van het college niet redelijk te achten, indien de toepassing ervan niet met de nodige waarborgen omkleed is. Afsluiting van OCM ziet het college als *ultimum remedium*, dat uitsluitend onder uitzonderlijke omstandigheden mag worden toegepast. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de eis aan een CPS aanbieder om voortaan van schriftelijke in plaats van mondelinge wilsuitingen van de betrokken eindgebruikers gebruik te maken, nu een dergelijke eis naar het oordeel van college een te vergaande drempel opwerpt jegens concurrerende aanbieders.
36. Bij geschillen over sanctiemechanismen tegen slamming in het kader van bijzondere toegangsovereenkomsten ten behoeve van CPS, hanteert het college daarom de volgende uitgangspunten:

- **Het college acht het niet redelijk indien KPN in het kader van het verlenen van bijzondere toegang ten behoeve van CPS tot eenzijdige beëindiging van de toegang van andere aanbieders tot het OCM zou kunnen overgaan. Zonodig zal het college hierover op verzoek van de wederpartij in een versnelde geschilprocedure uitspraak doen.**
- **Wel is het redelijk dat KPN van een wederpartij verlangt dat in de overeenkomst die toegang tot het OCM regelt, Key Performance Indicators (KPI's) worden opgenomen met betrekking tot het gebruik van het OCM door die wederpartij, alsmede een systeem van contractuele sancties bij niet-naleving van de KPI's.**
- **Het college zal bij gebrek aan overeenstemming tussen partijen over de KPI's aansluiting zoeken bij de Gedragsregels, en bij gebrek aan overeenstemming over de sancties toetsen of de voorgestelde sancties redelijk en billijk, transparant en proportioneel zijn.**
- **Het vereiste dat de betrokken CPS aanbieder steeds, voordat tot aanmelding wordt overgegaan, een schriftelijke wilsverklaring van betrokken eindgebruikers verlangt, dan wel het volledig uitsluiten van de betrokken CPS aanbieder van het OCM, beschouwt het college in dit verband alleen als redelijke sancties, indien deze zijn gericht tegen structureel misbruik op grote schaal van het OCM, dat is vastgesteld op een tussen partijen overeengekomen wijze.**

d) *Problematiek ongewenste deactiveringen*

37. Het kan voorkomen dat een abonnee wiens aansluiting beschakeld is met CPS, gedeactiveerd wordt in de switch van de desbetreffende CPS aanbieder. Ook kan het voorkomen dat een eindgebruiker zich niet volledig aanmeldt via het VRS. In zo'n geval deactiveert een eindgebruiker per abuis de dienstverlening van de latende aanbieder, zonder zich bij een nieuwe aan te melden. In deze en andere gevallen van ongewenste deactivering vervalt de mogelijkheid om (tenzij gebruik wordt gemaakt van de prefix of prefix override) uitgaande gesprekken te voeren, zodat de eindgebruiker niet kan bellen.

38. Het college acht deze situatie niet wenselijk. Weliswaar kan altijd gebruik worden gemaakt van de *prefix override code* van KPN, maar slechts weinig abonnees zijn van deze mogelijkheid op de hoogte. Het duurt bovendien minimaal 5 werkdagen (de bedenktijd in de *Gedragsregels* voor een opt-out) voordat een nieuwe aanmelding tot reactivering van de mogelijkheid van uitgaand verkeer leidt.
39. Het college is van mening dat partijen onderling afspraken moeten maken teneinde te voorkomen dat eindgebruikers tussen 'wal en schip' raken, maar benadrukt ook de bijzondere verantwoordelijkheid van KPN, die is opgedragen haar netwerk voor CPS geschikt te maken op grond van artikel 6.4 Tw juncto 44 BOHT.
40. Bij geschillen over een regeling omtrent ongewenste deactiveringen hanteert het college daarom de volgende uitgangspunten:

- **Het college acht het redelijk dat KPN in bijzondere toegangsovereenkomsten ten behoeve van CPS voorziet in een regeling voor snelle hervatting van de dienstverlening voor uitgaand verkeer na een ongewenste deactivering, door de beschakeling, na gegrondbevinding van klachten van de betrokken eindgebruikers, te corrigeren.**
- **Deze regeling mag niet resulteren in nadelige effecten voor met KPN concurrerende aanbieders dan wel leiden tot onevenredig voordeel voor KPN.**
- **Het college acht het voorts redelijk dat wederpartijen van KPN verlangen Key Performance Indicators in de overeenkomst op te nemen ter borging van de objectiviteit van de klachtafhandeling en een adequate rapportage over het resultaat.**