

Rapport van Bevindingen

Onderzoek naar CPS en Slamming

OPTA/IBT/2005/202299
OPTA, 16 september 2005

Inhoud

1	Probleemstelling	2
2	Methode.....	4
3	Gebleken problemen.....	5
3.1	Gedragsregels niet van toepassing op beschakelingen buiten OCM en VRS om.....	5
3.2	Gespecificeerde A-nummerrapportages niet aan alle CPS aanbieders verstrekt.....	6
3.3	Gedragsregels slamming worden procedureel niet nageleefd.....	6
3.4	VRS CLI simulatie mogelijke bron van slamming.....	5
3.5	Mate van slamming door CPS aanbieders en KPN Retail (december 2004 en januari 2005).....	7
3.6	Slamming door KPN	8
3.6.1	Slamming door KPN via het OCM.....	8
3.6.2	Slamming door KPN buiten OCM en VRS	8
3.6.3	Slamming door KPN in de specifieke actie "Corrigeren combinatie BelBudget en CPS" ...	8
4	Beoordeling OPTA en vervolgstappen	9
4.1	Beoordeling OPTA.....	9
4.2	Vervolgstappen.....	10

1 Probleemstelling

Indien een aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten of –netwerken een dienst levert en/of in rekening brengt aan een eindgebruiker, zonder dat die eindgebruiker daar toestemming voor heeft gegeven, is er sprake van slamming. In Nederland kennen we dit verschijnsel nu voornamelijk bij de dienst Carrier PreSelect (hierna: CPS).

CPS houdt in dat de klant van KPN Retail ervoor kan kiezen om het uitgaande telefonieverkeer door een andere aanbieder dan KPN Retail te laten verzorgen. De klant krijgt dan voor de aansluiting een rekening van KPN Retail en voor het uitgaande telefonieverkeer een rekening van de CPS-aanbieder. Voor een overgang van de klant naar een CPS aanbieder of weer naar KPN Retail moeten telefoonnummers ter beschikking worden aangeboden aan KPN Carrier Services (hierna: KPN CS). Hiertoe hebben CPS aanbieders en KPN Retail ieder met KPN Carrier Services een (bijzondere) toegangsovereenkomst gesloten.

Een telefoonnummer kan via twee verschillende systemen ter beschikking worden aangeboden aan KPN CS. Het eerste systeem is een Customer Controlled Model, waarvoor een Voice Response Systeem is ingericht door KPN (hierna: VRS). De klant belt vanaf zijn eigen telefoonnummer in op het VRS en kan zo zijn CPS instellingen opvragen, uitluisteren en veranderen. Er wordt bij dit systeem gecontroleerd of het telefoonnummer waarvandaan de klant belt, overeenkomt met het telefoonnummer dat de klant opgeeft aan het VRS. Deze mogelijkheid bestaat sinds begin 2000. Sinds oktober 2002 kunnen telefoonnummers ook aan KPN CS worden aangeboden via een Operator Controlled Model (hierna: OCM). Hierbij biedt niet de klant het telefoonnummer ter beschikking aan aan KPN CS, maar doen CPS aanbieders en KPN Retail dat voor de klant. CPS aanbieders en KPN Retail zijn zo in staat om een nieuwe klant een aantal handelingen uit handen te nemen. Hiervoor moeten CPS aanbieders en KPN Retail wel zeker weten dat de klant het uitgaande telefonieverkeer van die aanbieder wil afnemen om slamming te voorkomen.

Het risico op slamming is onderkend door de betrokken partijen. In 2002 en begin 2003 hebben KPN Retail, KPN CS en CPS aanbieders afspraken gemaakt over de maatregelen die door partijen minimaal moeten worden geboden tegen slamming bij gebruik van het OCM. Deze afspraken zijn neergelegd in gedragsregels¹ en aangescherpt in het aanhangsel bij de gedragsregels², die onderdeel zijn gaan vormen van de bijzondere toegangsovereenkomst voor CPS (hierna gezamenlijk: de marktbrede gedragsregels). Het belangrijkste middel om te kunnen controleren dat er geen slamming heeft plaatsgevonden en dat een eindgebruiker toestemming heeft gegeven voor het leveren en in rekening brengen van een dienst, is dat de toestemming van de eindgebruiker bewezen kan worden. In de marktbrede gedragsregels zijn afspraken gemaakt over wat geldt als bewijsmiddel van de wilsuiking van de klant. Indien er sprake is van vermeende slamming dient de aanbieder van wiens diensten de klant gebruik wenst te maken (aanbieder A) een melding te doen aan de aanbieder die het telefoonnummer van de klant gaat activeren voor CPS of reeds heeft geactiveerd voor CPS (aanbieder B). Aanbieder B dient daarop inhoudelijk te reageren ofwel 1) door een bewijs van de wilsuiking van de klant op te leveren ofwel 2) door te melden dat er de klant geen wilsuiking heeft gegeven of dat er sprake is van een procesmatige/administratieve fout. In het tweede geval is de klacht van vermeende slamming terecht.

¹ Gedragsregels inzake operator controlled aanmeldingssysteem Carrier PreSelectie, OPTA/IBT/2002/201358, 29 mei 2002.

² Aanhangsel bij "Gedragsregels inzake operator controlled aanmeldingssysteem Carrier PreSelectie, OPTA/IBT/2003/200350, 30 januari 2003.

In de zomer en de herfst van 2003 veroorzaakte slamming veel ophef in de markt en een stroom negatieve mediaberichten. Uit onderzoek van marktpartijen bleek dat slamming een klein, maar hardnekkig probleem is. Zowel KPN als de CPS aanbieders hadden de behoefte de marktbrede gedragsregels aan te scherpen, waarbij de klachtenrapportage, het script voor telefonische benadering van nieuwe klanten, de telecombijsluiters en de opt-out brief gestandaardiseerd zouden worden en er een sanctieregeling zou komen voor slamming en niet naleven van de gedragsregels. Al snel werd echter duidelijk dat KPN en de CPS aanbieders niet tot overeenstemming konden komen over de manier waarop de marktbrede gedragsregels aangescherpt zouden moeten worden.

OPTA heeft op dat moment geanalyseerd of OPTA zelfstandig zou kunnen optreden tegen slamming. Allereerst is hiervoor gekeken naar artikel 44 van het Boht. Artikel 44 van het Boht roept uitsluitend verplichtingen voor KPN in het leven in relatie tot haar klanten (eindgebruikers). Dit betekent dat OPTA op basis van artikel 44 van het Boht alleen zou kunnen optreden jegens KPN, indien KPN niet voldoet aan haar eindgebruikerverplichtingen, en niet tegen CPS aanbieders. Ook artikel 6a.17 van de huidige Tw gaat over voorschriften vanuit het perspectief van de eindgebruiker. Vervolgens is gekeken naar artikel 6.9 van de Tw (oud). Dit artikel bepaalt dat KPN dient te voldoen aan ieder redelijk verzoek om bijzondere toegang. Partijen bepalen echter in de regel zelf wat zij redelijk achten. Indien partijen dus reeds een bijzondere toegangsovereenkomst hebben, kan OPTA daar niet op inbreken, tenzij (elementen van) de overeenkomst strijdig zijn met de Tw (oud). In dit geval gaat het over de wijze waarop de toestemming van de eindgebruiker tot stand dient te komen. In de Tw (oud) is hier geen voorschrift voor gegeven, dus OPTA kan hier niet zelfstandig tegen optreden. Slechts indien tussen partijen geschillen ontstaan over de redelijkheid van de overeenkomst, kan OPTA de redelijkheid hiervan beoordelen.

OPTA heeft vervolgens in november 2003 Richtsnoeren³ gepubliceerd om aan te geven hoe zij in geschillen over CPS en slamming aankijkt tegen de waarborgen die ter voorkoming van slamming opgenomen worden in de bijzondere toegangsovereenkomst. Aangezien partijen geen overeenstemming konden bereiken over de waarborgen ter voorkoming van slamming, hebben CPS aanbieders eind 2003 een geschil ingediend bij OPTA, waarop door OPTA in februari 2004 een besluit is genomen⁴. Meerdere CPS aanbieders en KPN hebben echter ook na dit geschilbesluit geen overeenstemming kunnen bereiken over aangescherpte gedragsregels.

Op basis van klachten en waarnemingen in de tweede helft 2004 is OPTA begin 2005 een onderzoek, bestaande uit verschillende onderdelen, gestart naar de werking van de CPS systemen en de omvang van slamming. De vragen die OPTA zich daarbij gesteld heeft, zijn 1) zijn er problemen? en indien er problemen gebleken zijn 2) wat doet OPTA en wat doen de marktpartijen daaraan? In onderhavig rapport worden de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd⁵. Allereerst zal de onderzoeksmethode uiteengezet worden. Vervolgens zal worden ingegaan op de problemen die gebleken zijn uit het onderzoek, waarna ten slotte wordt aangegeven wat de vervolgstappen van OPTA zullen zijn.

³ Richtsnoeren beoordeling geschillen bijzondere toegang en slamming, OPTA/EGM/2003/204579, 28 november 2003.

⁴ Geschilbesluit inzake CPS Slamming, OPTA/IBT/2004/200690, 20 februari 2004.

⁵ Voor dit rapport zijn met name de resultaten van het onderzoek van belang. Minder van belang is welk onderdeel van KPN hiervoor verantwoordelijk is. In het vervolg van dit rapport zal daarom alleen nog gesproken worden van KPN.

2 Methode

In de inleiding staat reeds beschreven dat OPTA begin 2005 een grootschalig onderzoek heeft gestart naar de werking van CPS systemen en slamming. Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de werking van de verschillende CPS systemen (zowel OCM, VRS als alternatieve route(s)). Dit onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen.

Het eerste onderdeel is het inventariseren van bestaande klachten over CPS en slamming op basis van informatie waarover OPTA op dat moment reeds beschikt. Tevens zijn er gesprekken gevoerd met KPN en een aantal CPS aanbieders om na te gaan of reeds bekende problemen herkend worden en of er nog andere problemen zijn met betrekking tot CPS en slamming. Op basis van deze inventarisatie is verder gegaan met het tweede en derde onderdeel van het onderzoek.

Het tweede onderdeel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de omvang van slamming. Hiertoe is allereerst marktbreed bij CPS aanbieders en KPN een uitputtend overzicht van CPS beschakelingen over de periode december 2004 en januari 2005 opgevraagd. Vervolgens heeft OPTA steekproefsgewijs wilsuitingen, die ten grondslag liggen aan deze beschakelingen, opgevraagd. Hiervoor is een representatieve steekproef met een betrouwbaarheid van 95% en een toegestane foutenmarge van 0,5% gebruikt. OPTA heeft bij de keuzes voor de invulling van de parameters rekening gehouden met enerzijds de administratieve belasting voor marktpartijen en anderzijds de mate waarin op zorgvuldige wijze conclusies kunnen worden getrokken uit de uitkomsten. De uitkomsten van de steekproeven worden genoemd in §3.5. De invulling van de parameters rechtvaardigt de conclusies die OPTA hieruit trekt.

Het derde onderdeel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de werking van de systemen, processen en procedures die KPN heeft voor CPS. Hiervoor is correspondentie gevoerd met KPN en is een bezoek gebracht aan Operator Toegang. OPTA concludeert hieruit dat de systemen, processen en procedures voor CPS over het algemeen goed werken.

3 Gebleken problemen

Op basis van het door OPTA uitgevoerde onderzoek zijn een aantal problemen gebleken op het gebied van CPS en slamming. Veelal komen deze problemen voort uit het feit dat er geen marktuniforme gedragsregels worden gehanteerd. KPN en Tele2 zijn in 2004 een aangescherpte gedragscode overeengekomen (hierna: de KPN-gedragscode), waarin overeenstemming is bereikt over standaardisering en een sanctieregeling. Samen met de KPN-gedragscode wordt een aantal zaken geregeld die voor andere CPS aanbieders niet gelden, zoals hierna zal blijken. KPN heeft aan andere CPS aanbieders ook de KPN-gedragscode aangeboden, maar andere CPS aanbieders hebben hierover met KPN geen overeenstemming kunnen bereiken. De meest genoemde reden hiervoor is dat CPS aanbieders de drempel van toegestane slamming niet streng genoeg vinden.

3.1 Gedragsregels niet van toepassing op beschakelingen buiten OCM en VRS om

De marktbrede gedragsregels zijn alleen van toepassing op CPS beschakelingen via het OCM. Het is gebleken dat ook CPS beschakelingen buiten OCM en VRS plaatsvinden. Wanneer klanten bijvoorbeeld verhuizen, een PSTN aansluiting laten omzetten in een ISDN aansluiting of wijzigen van telefoonnummer, vervallen de CPS instellingen. In de KPN-gedragscode zijn er afspraken gemaakt over het herstellen van de CPS instellingen die gelden voor KPN en Tele2. Naar aanleiding van de voorlopige voorziening die Pretium heeft aangespannen tegen KPN⁶, heeft KPN besloten deze herstelafspraken ook te laten gelden voor alle andere CPS aanbieders. Desalniettemin zijn er geen afspraken over CPS beschakelingen buiten OCM en VRS opgenomen in de marktbrede gedragsregels die gelden tussen de meeste CPS aanbieders en KPN, terwijl ook dit soort beschakelingen mogelijk kan leiden tot slamming.

3.2 VRS CLI simulatie mogelijke bron van slamming

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 wordt bij het VRS gecontroleerd of het telefoonnummer waarvandaan gebeld wordt overeen komt met het telefoonnummer dat door de klant wordt opgegeven aan het VRS. Sommige CPS aanbieders kunnen simuleren dat ze vanaf een telefoonnummer van een klant bellen naar het VRS van KPN. Dit wordt ook wel CLI simulatie genoemd. Op deze wijze kunnen CPS aanbieders bestaande CPS instellingen opvragen en uitluisteren alsook CPS instellingen op een telefoonnummer wijzigen of instellen. Dit is ontstaan in de aanloop naar de invoering van het OCM. CPS aanbieders stellen van deze mogelijkheid om te beschakelen nu alleen gebruik te maken in noodgevallen (bijvoorbeeld omdat het echt niet lukt een nummer via het OCM te beschakelen). KPN kan slechts zien of een CPS aanbieder het VRS benadert via CLI simulatie. Uit gegevens van KPN is voor OPTA inzichtelijk geworden dat dit ook gebeurt. KPN kan echter niet controleren of telefoonnummers op deze manier voor CPS beschakeld worden. Zolang het echter mogelijk is voor CPS aanbieders om te simuleren dat ze vanaf een bepaald telefoonnummer naar het VRS bellen en CPS instellingen op die manier kunnen wijzigen, kunnen CPS aanbieders ook slamen op deze manier.

⁶ Vonnis in kort geding van 1 juni 2004, gewezen in de zaak met rolnummer KG 04/490 van Pretium Telecom B.V. tegen KPN Telecom B.V.

3.3 Gespecificeerde A-nummerrapportages niet aan alle CPS aanbieders verstrekt

Alle CPS aanbieders ontvangen dagelijks van KPN een rapportage van de telefoonnummers die beschakeld zijn (geactiveerd en gedeactiveerd), de zogenoemde A-nummerrapportage. In de KPN-gedragscode is bepaald dat CPS aanbieders gespecificeerde A-nummerrapportages ontvangen. Het verschil tussen reguliere A-nummerrapportages en gespecificeerde A-nummerrapportages is dat uit de laatstgenoemde rapportages inzichtelijk wordt via welk systeem ofwel om welke reden een CPS beschakeling heeft plaatsgevonden (OCM, VRS, verhuizing, ophef, uitportering etc.). KPN verstrekt deze gespecificeerde A-nummerrapportages alleen aan CPS aanbieders die de KPN-gedragscode hebben ondertekend. Naar aanleiding van de uitspraak in een voorlopige voorziening van Pretium tegen KPN⁶, worden de gespecificeerde A-nummerrapportages ook verstrekt aan Pretium en aan CPS aanbieders die in een vergelijkbare positie als Pretium verkeren, namelijk CPS aanbieders die geen bijzondere toegangsovereenkomst met KPN hebben.

Tot nu toe weigert KPN gespecificeerde A-nummerrapportages te verstrekken aan CPS aanbieders die een bijzondere toegangsovereenkomst hebben met KPN en die niet instemmen met de KPN-gedragscode⁷. Hierdoor wordt deze CPS aanbieders de mogelijkheid ontnomen om CPS beschakelingen (activaties en deactivaties) zelf te kunnen controleren.

3.4 Gedragsregels slamming worden procedureel niet nageleefd

In de gedragsregels zijn een aantal procedurele afspraken gemaakt om voor elkaar inzichtelijk te maken welke opt-out brief een CPS aanbieder hanteert en wie de contactpersoon is bij een CPS aanbieder als het gaat om een klacht over slamming. Op de website van het FIST moet deze informatie toegankelijk zijn.

Het is gebleken dat er van 18 CPS aanbieders informatie staat op de FIST website. Van deze 18 CPS aanbieders zijn er 2 die geen contactpersoon voor klachten hebben opgegeven. Voorts hebben 9 CPS aanbieders geen opt-out brief op de FIST website staan. Van de 9 overgebleven opt-out brieven zijn er 2 verouderd, wordt uit 3 brieven de opt-out mogelijkheid niet duidelijk en wordt in 1 brief de opt-out mogelijkheid helemaal niet genoemd. Slechts 3 opt-out brieven voldoen aan de criteria zoals neergelegd in de marktbrede gedragsregels.

⁷ Zie hiervoor FIST concept verslag vergadering taskforce CPS d.d. 26 oktober 2004.

3.5 Mate van slamming door CPS aanbieders en KPN Retail (december 2004 en januari 2005)

OPTA heeft marktbreed de omvang van slamming door CPS aanbieders en KPN Retail onderzocht. Hiervoor zijn steekproefsgewijs wilsuitingen opgevraagd over de CPS beschakelingen in de periode december 2004 en januari 2005. Volgens de marktbrede gedragsregels is een klacht van vermeende slamming terecht, indien er van een CPS beschakeling geen wilsuiting van de klant, zoals omschreven in de marktbrede gedragsregels, kan worden opgeleverd. Het resultaat van dit onderzoek staat in onderstaande tabel.

Partij	Mate van slamming
1601 Telecom B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
ACN Europe B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Atlantic Telecom	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
BT Nederland N.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
DailyCom/Freetel	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
DIS Telecom B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Enertel N.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Euphony Benelux N.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
HILF Telecom B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
KPN Retail	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
MCI Nederland B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Pretium Telecom	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Primus Telecommunications	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Scarlet Telecom B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Tele2 Nederland B.V.	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
TTG Netherlands	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)
Versatel Nederland B.V. en Zon	(Bedrijfsvertrouwelijke informatie)

OPTA heeft vastgesteld dat zowel (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) als (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) geen wilsuitingen van hun klanten bewaren. Daardoor kunnen (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) en (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) niet onderbouwd aantonen dat een eindgebruiker er expliciet voor heeft gekozen om de CPS dienstverlening van (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) of (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) af te nemen.

OPTA heeft geconstateerd dat (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) door twee verschillende verkoopmethoden in een groot aantal gevallen niet beschikt over wilsuitingen van eindgebruikers. De eerste verkoopmethode is een pre-paid systeem. In het geval een klant met een openstaand pre-paid tegoed bij (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) weggaat, schrijft (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) deze klant een opt-out brief met een termijn van 14 dagen om te reageren. Indien de klant niet reageert, wordt zijn telefoonnummer beschakeld door (Bedrijfsvertrouwelijke informatie).

Daarnaast werkt (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) met dealers. De CPS dienstverlening wordt meegenomen in het persoonlijke contact tussen de dealer en de klant. Volgens (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) wordt de wilsuiting voor de CPS dienstverlening mondeling afgegeven aan de dealer.

OPTA heeft vastgesteld dat (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) van beschakelingen, die voortkomen uit

deze twee verkoopmethodes, geen wilsuitingen, zoals overeengekomen in de gedragsregels, kan opleveren.

3.6 Slamming door KPN

In deze paragraaf zal ingegaan worden op slamming door KPN. Allereerst zal er gekeken worden naar de meest gebruikte methode van CPS beschakelen, namelijk via het OCM. Hiertoe heeft OPTA een extra steekproef gedaan over een andere periode dan de marktbrede steekproef. Vervolgens zal er, omdat het gaat om bijzondere situaties, ingegaan worden op beschakelingen buiten het OCM en VRS om. Ten slotte zal er ingegaan worden op de specifieke actie “corrigeren combinatie Belbudget en CPS”.

3.6.1 Slamming door KPN via het OCM

OPTA heeft KPN naar aanleiding van de civielrechtelijke stappen van Pretium gevraagd om aanvullende gegevens om daar een extra steekproef over te doen, namelijk een uitputtend overzicht van alle CPS beschakelingen, die hebben plaatsgevonden in de maanden september, oktober en november 2004, met KPN als ‘ontvangende’ aanbieder.

OPTA heeft bij KPN wilsuitingen over deze telefoonnummers opgevraagd. Uit de correspondentie die hierover heeft plaatsgevonden blijkt dat KPN in ruim (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) % van de opgevraagde wilsuitingen die tussen 8 september 2004 en 30 november 2004 zijn afgegeven, geen wilsuitingen kan opleveren. KPN heeft desgevraagd aangegeven dat in de periode september 2004 – december 2004 door KPN procesverbeteringen zijn doorgevoerd die hebben geresulteerd in het beter voorkomen van het niet kunnen opleveren van wilsuitingen zoals ook uit de steekproef over december 2004 en januari 2005 is gebleken. Opmerkelijk is dat dit in schril contrast staat met de uitkomst van de marktbrede steekproef. Over de periode december 2004 en januari 2005 heeft OPTA geen enkel geval van slamming door KPN aangetroffen.

3.6.2 Slamming door KPN buiten OCM en VRS

Er is een aantal gevallen waarin de CPS beschakelingen van een klant terugvallen naar KPN. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een klant verhuist, een PSTN aansluiting laat omzetten in een ISDN aansluiting of zijn telefoonnummer laat wijzigen. Zoals beschreven in §3.1 zijn hiervoor afspraken gemaakt in de KPN-gedragscode, die KPN naar aanleiding van de uitspraak in een voorlopige voorziening van Pretium laat gelden voor alle marktpartijen. Een dergelijke deactivering van een CPS beschakeling wordt binnen 3 werkdagen geheractiveerd.

Naar aanleiding van de civielrechtelijke stappen van Pretium tegen KPN heeft OPTA bij KPN informatie opgevraagd. OPTA heeft van KPN rapportages van de- en heractiveringen buiten OCM en VRS om en deactiveringen via het OCM en VRS ontvangen over de periode week 25 tot en met week 47 2004. Uit deze rapportages blijkt dat KPN in een aantal gevallen te laat of helemaal niet onterechte deactiveringen heractiveert.

3.6.3 Slamming door KPN in de specifieke actie “Corrigeren combinatie BelBudget en CPS”

In 2004 heeft KPN ontdekt dat een grote groep klanten met een BelBudget abonnement gebruik maakt van CPS. In de meeste gevallen hadden klanten een ander abonnement met CPS instellingen en zijn klanten daarna overgestapt naar een BelBudget abonnement. Bij het overgaan naar het BelBudget abonnement zijn klanten niet of nauwelijks geïnformeerd over het feit dat een laag BelBudget abonnementstarief in combinatie met CPS niet is toegestaan. Om dit te corrigeren is deze groep klanten in de zomer van 2004 door KPN aangeschreven en in de gelegenheid gesteld om te

kiezen voor ofwel een ander abonnement ofwel het uitschakelen van de CPS instelling. Indien de klant niet zou reageren, dan zou de CPS instelling verwijderd worden door KPN (opt-out).

OPTA heeft deze actie van KPN onderzocht en vastgesteld dat KPN bij 4.514 klanten de CPS instellingen heeft verwijderd, zonder dat die klanten daarvoor toestemming hebben gegeven⁸.

4 Beoordeling OPTA en vervolgstappen

In dit hoofdstuk zal eerst worden aangegeven hoe OPTA aankijkt tegen de geconstateerde problemen, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Vervolgens zullen de vervolgstappen beschreven worden. Een slagvaardige aanpak is van belang: CPS heeft in de afgelopen jaren gezorgd voor een concurrentietoename op het gebied van vaste telefonie. Nu er toch een aantal problemen op het gebied van CPS en slamming gebleken zijn, wordt de marktwerking gefrustreerd en rechtstreeks de positie van eindgebruikers geschaad. Bovendien kan hierdoor het vertrouwen in het proces CPS worden verstoord.

4.1 Beoordeling OPTA

De marktbrede gedragsregels zijn alleen van toepassing op CPS beschakelingen via het OCM. Het blijkt echter dat ook op andere wijzen CPS beschakelingen kunnen plaatsvinden.

OPTA is van oordeel dat, onafhankelijk van welke gedragsregels een CPS aanbieder met KPN overeen is gekomen, **er marktbrede afspraken dienen te komen over CPS beschakelingen die plaats vinden buiten het OCM en VRS om**. Dit type beschakelingen is niet afhankelijk van de CPS aanbieder, maar komen bij iedere CPS aanbieder voor en ook bij dit soort beschakelingen is slamming mogelijk.

Voorts is OPTA van oordeel dat het controle mechanisme bij het VRS, waarbij gecontroleerd wordt of het telefoonnummer waarvandaan het VRS gebeld wordt overeenkomt met het opgegeven telefoonnummer, ook daadwerkelijk een mechanisme moet zijn om slamming te voorkomen. Het VRS benaderen door middel van CLI simulatie is een potentiële bron van slamming. Er kan niet worden gecontroleerd of er op deze manier geslammed wordt en er zijn ook geen afspraken hierover gemaakt tussen aanbieders. Daarbij is OPTA van oordeel dat er inmiddels een goed werkend OCM is en dat de VRS CLI simulatie methode om te beschakelen dan ook geen toegevoegde waarde meer heeft. **OPTA dringt er dan ook op aan dat de mogelijkheid voor CPS aanbieders om het VRS van KPN te benaderen via CLI simulatie wordt afgesloten**.

OPTA acht het zeer onwenselijk dat de gespecificeerde A-nummerrapportages niet aan alle CPS aanbieders worden verstrekt. Voor deze CPS aanbieders is het niet mogelijk om zelf te controleren via welk systeem ofwel om welke reden CPS beschakelingen hebben plaatsgevonden.

In het licht van het voorkomen van slamming zouden alle CPS aanbieders gespecificeerde A-nummerrapportages moeten ontvangen.

OPTA acht het essentieel voor het voorkomen van slamming dat de procedurele afspraken in de marktbrede gedragsregels nageleefd worden en vindt de uitkomsten zoals beschreven in §3.4 dan ook schrikbarend. **Alle CPS aanbieders zouden zich in ieder geval moeten houden aan de procedurele afspraken zoals beschreven in de marktbrede gedragsregels**.

⁸ Zie hiervoor ook de brief van het college van OPTA aan KPN, OPTA/IBT/2004/203740, 22 oktober 2004.

OPTA heeft een gemengd oordeel over de uitkomsten van de marktbrede steekproef in het kader van slamming. Enerzijds zijn er veel partijen waarbij geen slamming is aangetroffen. Anderzijds zijn er drie CPS aanbieders die door hun handelwijzen in een groot aantal gevallen niet in staat zijn wilsuitingen van hun klanten te overleggen. Zoals ook in de marktbrede gedragsregels wordt onderkend, is het essentieel dat de wil van een eindgebruiker bewezen kan worden (Bedrijfsvertrouwelijke informatie), (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) **en** (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) **voldoen daarom in ernstige mate niet aan de marktbrede gedragsregels.**

Alhoewel geen van de CPS aanbieders zich schuldig zou moeten maken aan slamming, is OPTA van oordeel dat juist KPN zich niet schuldig mag maken aan slamming. KPN heeft immers de verplichting jegens haar klanten (eindgebruikers) om CPS mogelijk te maken. OPTA heeft geconcludeerd dat KPN via het OCM in ruim (Bedrijfsvertrouwelijke informatie) % van de beschakelingen tussen 8 september 2004 en 30 november 2004 geslammed heeft. Tevens heeft OPTA vastgesteld dat vervallen CPS instellingen in een aantal gevallen te laat of niet geheractiveerd worden. Ook in deze gevallen wordt voorbij gegaan aan de wens van de eindgebruiker om te telefoneren via een bepaalde CPS aanbieder.

Daarbij komt dat OPTA heeft vastgesteld dat KPN bij de actie 'Corrigeren combinatie BelBudget en CPS' in 4.514 gevallen heeft geslammed.

OPTA acht het zeer zorgelijk en onwenselijk dat KPN zich schuldig heeft gemaakt aan een aanzienlijke mate van slamming.

4.2 Vervolgstappen

Na deze opsomming van gebleken problemen rijst de vraag op wat nu de vervolgstappen zullen zijn. OPTA is voornemens te handhaven daar waar mogelijk. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 ziet OPTA echter geen mogelijkheden om rechtstreeks op te treden tegen CPS aanbieders die zich schuldig maken aan slamming. OPTA kan wel optreden tegen KPN indien KPN niet voldoet aan haar verplichtingen ten opzichte van haar klanten (eindgebruikers) en/of indien KPN niet voldoet aan haar verplichtingen ten opzichte van afnemers van (bijzondere) toegang. OPTA onderzoekt in ieder geval de mogelijkheden om te handhaven als het gaat over **slamming door KPN** en over **het niet leveren van gespecificeerde A-nummerrapportages aan alle CPS aanbieders**. Voor de overige gebleken problemen ziet OPTA geen mogelijkheden om te handhaven. OPTA zal daarom de betrokken partijen bijeenroepen teneinde te bewerkstelligen dat in onderling overleg oplossingen worden gevonden voor de gebleken problemen.
