

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

**Ons kenmerk:** OPTA/NER/2007/202296

**Zaaknummer:** 07.0222.34

**Datum:** 2 november 2007

**Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op grond van artikel 15.2, tweede lid, Telecommunicatiewet jo. artikel 5:32, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht tot het opleggen van een last onder dwangsom aan KPN B.V., gevestigd te 's-Gravenhage, wegens overtreding van artikel 4.1, vierde lid, Telecommunicatiewet en artikel 4.2, elfde lid, Telecommunicatiewet**

## **1 Samenvatting**

1. KPN B.V. (hierna: KPN) maakt gebruik van 06 nummers voor het aanbieden van een abonnee-informatiedienst. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) legt KPN een last onder dwangsom op. KPN dient het aanbieden van een abonnee-informatiedienst met 06 nummers te beëindigen.

## **2 Verloop van de procedure en feiten**

2. De nummers 06-12001888 en 06-12000118 zijn op 8 augustus 2002 toegekend aan KPN (beschikkingsnummer 100.806).
3. Naar aanleiding van de vermelding op de website [www.1888nummerinformatie.nl](http://www.1888nummerinformatie.nl) dat 1888 vanuit het buitenland kan worden bereikt via het nummer 0031612001888<sup>1</sup> heeft op 24 mei 2007 een bespreking plaatsgevonden tussen medewerkers van het college en medewerkers van KPN. Centraal in die bespreking stond het aanbieden van de dienst 1888-nummerinformatie door KPN via het nummer 06-12001888.
4. Bij brief van 14 juni 2007 heeft KPN aangegeven dat zij voornemens is het gebruik van het nummer 06-12001888 op zodanige wijze in te richten dat zij naar haar mening de wet niet overtreedt.
5. Op 4 oktober 2007 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waar KPN haar standpunt mondeling heeft toegelicht. KPN heeft tijdens deze hoorzitting aangegeven dat zij naast het nummer 06-12001888 ook het nummer 06-12000118 in gebruik heeft voor het aanbieden van een abonnee-informatiedienst.

---

<sup>1</sup> De vermelding is inmiddels van de website [www.1888nummerinformatie.nl](http://www.1888nummerinformatie.nl) verwijderd.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

### **3 Juridisch kader**

6. Op grond van artikel 15.1, derde lid, Telecommunicatiewet (hierna: Tw) is het college belast met het toezicht op de naleving van – voor zover hier van belang – artikel 4.1, vierde lid, Tw en artikel 4.2, elfde lid, Tw. Ingevolge artikel 15.2, tweede lid, Tw is het college bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de in artikel 15.1, derde lid, Tw bedoelde bepalingen.
7. Uit artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht volgt dat het college in plaats van het uitoefenen van bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen.
8. Ingevolge artikel 4.1, vierde lid, Tw is het verboden voor een bestemming die voorkomt in een nummerplan andere nummers te gebruiken dan de nummers die in dat plan voor die bestemming zijn opgenomen.
9. Op grond van artikel 4.2, elfde lid, Tw is het verboden nummers door de minister aangewezen overeenkomstig het vijfde lid, alsmede nummers voorkomende in een nummerplan te gebruiken voor de in de aanwijzing onderscheidenlijk in een nummerplan opgenomen bestemming zonder of in afwijking van een toekenning.
10. Artikel 1b van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten (hierna: Nummerplan)<sup>2</sup> luidt: *“Tenzij in de bij een nummer behorende bestemming uitdrukkelijk anders is bepaald, wordt een in dit nummerplan opgenomen nummer niet gebruikt om tegen betaling andere diensten dan elektronische communicatiediensten te leveren indien de betaling van die diensten is opgenomen in de door de aanbieder van de elektronische communicatiedienst opgemaakte rekening.”*
11. De bestemming in het Nummerplan van de reeks 061 luidt: *“Mobiele telefonie”*.

### **4 Standpunt KPN**

12. KPN stelt dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is om met de nummers 06-12001888 en 06-12000118 diensten aan te bieden aan eindgebruikers die zich in Nederland bevinden. De nummers zijn binnen Nederland dan ook niet aankiesbaar vanuit vaste netwerken. De werkzaamheden met betrekking tot het blokkeren van de aankiesbaarheid van de nummers vanuit alle mobiele netwerken in Nederland zullen medio november 2007 zijn afgerond. Indien

---

<sup>2</sup> *Stcrt.* 1999, nr. 14, p. 9, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 12 september 2007, *Stcrt.* 2007, nr. 182, p. 9.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

eindgebruikers de nummers na het blokkeren van de aankiesbaarheid bellen, horen zij een standaard informatietoon plus melding.

13. Vanuit het buitenland zijn de nummers 06-12001888 en 06-12000118 op drie manieren aankiesbaar voor KPN-eindgebruikers. Ten eerste is de abonnee-informatiedienst 1888 aankiesbaar door middel van een technische constructie bekend onder de naam CAMEL, onderdeel van de GSM standaarden (randnummer 14). Ten tweede is 1888 aankiesbaar door middel van een technische constructie waarbij 1888 wordt vertaald in de telefooncentrale van de buitenlandse roamingpartner van KPN (randnummer 15). KPN heeft met ongeveer 90% van de mobiele operators in Europa (80) en ongeveer 60% van de mobiele operators in de wereld (210) afspraken gemaakt over de aankiesbaarheid van de nummers via beide constructies. Bij beide technische constructies geldt dat de kostenstructuur identiek is aan het bellen naar 1888 vanuit Nederland.<sup>3</sup> Ten derde kan 1888 rechtstreeks danwel via de dienst 'easyconnect' in het easy-menu op KPN-simkaarten worden aangekozen (randnummer 16).
14. De eerste mogelijkheid ziet op de technische constructie CAMEL, waarbij een eindgebruiker technisch gezien kan telefoneren als ware hij zich in Nederland bevindt. Dit houdt praktisch gezien in dat hij zonder extra handelingen het viercijferige nummer 1888 kan bellen. Volgens KPN is dit in het licht van het Nummerplan toegestaan.
15. De tweede mogelijkheid houdt een constructie in waarbij 1888 wordt vertaald in de telefooncentrale van de buitenlandse roamingpartner van KPN. Indien een Nederlandse KPN-eindgebruiker op een buitenlands mobiel netwerk 1888 kiest, herkent de netwerkaanbieder dat het om een KPN-eindgebruiker gaat, waarna deze het gesprek vertaalt naar 06-12001888 of 06-12000118. Deze vertaling onttrekt zich volledig aan de waarneming van de eindgebruiker. Een eindgebruiker belt het nummer 1888 en wordt vervolgens doorverbonden met 1888. De belangen die het Nummerplan beoogt te beschermen, namelijk herkenbaarheid van nummers en het voorkomen van schaarste van nummers, worden hierdoor niet geschaad. Volgens KPN kan tegen deze constructie dan ook weinig bezwaar bestaan.
16. De derde mogelijkheid wordt gevormd door het rechtstreeks intoetsen van het nummer 06-12001888 of het kiezen van de dienst 'easyconnect' in het easy-menu op KPN-simkaarten. Vervolgens wordt een gesprek opgezet met het nummer 06-12001888 of 06-12000118 (voorzien van de prefix '+31' of '0031'). Beide nummers komen uit bij de abonnee-informatiedienst van KPN. KPN erkent dat het op deze wijze via een 06 nummer aankiesbaar maken van de abonnee-informatiedienst een overtreding van het Nummerplan inhoudt. Gezien het relatief geringe aantal van [bedrijfsvertrouwelijk] gesprekken op jaarbasis,<sup>4</sup> acht KPN handhaving van deze overtreding echter onevenredig. KPN wijst er in dit verband op dat er per jaar naar schatting

---

<sup>3</sup> De kosten bedragen € 1,30 per gesprek plus de kosten voor het gebruik van de mobiele telefoon.

<sup>4</sup> KPN rekent maximaal [bedrijfsvertrouwelijk]% van het totale aantal oproepen vanuit het buitenland [bedrijfsvertrouwelijk] toe aan deze vorm van aankiesbaarheid.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

[bedrijfsvertrouwelijk] oproepen van KPN-abonnees vanaf mobiele aansluitingen naar de abonnee-informatiedienst plaatsvinden. De oproepen vanuit het buitenland vormen [bedrijfsvertrouwelijk]% van het totaal. Op het totaal van de markt voor abonnee-informatiediensten (door KPN geschat op [bedrijfsvertrouwelijk] oproepen per jaar) vormen de rechtstreekse oproepen (danwel via de dienst 'easyconnect') vanuit het buitenland [bedrijfsvertrouwelijk]% van de markt. Het gaat KPN dan ook niet om de omzet, maar om het bieden van aanvullende service aan haar mobiele eindgebruikers in het buitenland.

17. Daarnaast benadrukt KPN dat de hierboven beschreven tweede constructie in zijn huidige vorm niet langer mogelijk zou zijn, indien de nummers buiten gebruik moeten worden gesteld. KPN wijst in dit verband op het ernstige ongemak dat dit zal veroorzaken voor eindgebruikers die zich in het buitenland in een noodsituatie bevinden, waarin het snel de beschikking kunnen krijgen over een nummer van levensbelang kan zijn. Bovendien is er bij het aankiezen van het nummer 06-12001888 via de dienst 'easyconnect' geen gevaar voor verwarring over de bestemming van het nummer aangezien de dienst door de telefoon wordt opgezet.
18. Ter beperking van de overtreding stelt KPN voor dat zij de nummers 06-12001888 en 06-12000188 niet langer actief onder de aandacht van het publiek zal brengen. Voor zover de nummers op uitgegeven simkaarten zijn aangebracht, wijst KPN er op dat deze niet kunnen worden verwijderd. KPN zal reeds uitgegeven simkaarten niet terugnemen en omwisselen. KPN stelt tevens voor dat indien een eindgebruiker de nummers langs deze weg gebruikt, hij de standaard informatietoon plus melding te horen zal krijgen.

## **5 Overtredingen**

19. Gelet op hetgeen hiervoor is geschetst, stelt het college vast dat KPN een abonnee-informatiedienst met de nummers 06-12001888 en 06-12000118 aanbiedt. Dit is een betaalde informatiedienst waarvoor in het Nummerplan een andere reeks is bestemd, namelijk de 18-reeks of de 090x-reeks. Daarmee handelt KPN in strijd met artikel 4.1, vierde lid, Tw.
20. Het aanbieden van een betaalde abonnee-informatiedienst met 06 nummers is in strijd met artikel 1b van het Nummerplan. Hieruit volgt dat 06 nummers niet mogen worden gebruikt voor andere diensten dan elektronische communicatiediensten die betaald worden via de telefoonrekening. Door het aanbieden van een betaalde abonnee-informatiedienst met de nummers 06-12001888 en 06-12000118 in strijd met het Nummerplan overtreedt KPN artikel 4.2, elfde lid, Tw.
21. Het gebruik van de nummers 06-12001888 en 06-12000118 voor de abonnee-informatiedienst is in strijd met de bestemming *mobiele telefonie* in het Nummerplan. Door dit gebruik overtreedt KPN artikel 4.2, elfde lid, Tw.

**Besluit**  
**«Openbaar»**

## **6 Overwegingen van het college**

### **6.1 Overwegingen ten aanzien van de bevoegdheid**

22. Gelet op de bepalingen die zijn genoemd in randnummers 6 en 7 is het college bevoegd om de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4.1, vierde lid, Tw en artikel 4.2, elfde lid, Tw te handhaven.
23. Het college stelt vast dat KPN in staat is om de geconstateerde overtredingen ongedaan te maken. KPN is immers de partij die een abonnee-informatiedienst achter de nummers 06-12001888 en 06-12000118 aanbiedt.

### **6.2 Overwegingen ten aanzien van handhaving**

24. Overtreding van rechtsnormen geeft over het algemeen aanleiding tot handhaving. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien een partij aan wie een last onder dwangsom wordt opgelegd, bijvoorbeeld aannemelijk maakt dat hij door het betreffende handhavingsbesluit onevenredig wordt benadeeld. Daarvan is in het onderhavige geval geen sprake. Het college licht dit in het hiernavolgende toe.
25. Het hoort tot de taak van het college om op basis van hoofdstuk 4 Tw de integriteit van het Nummerplan te handhaven. In het Nummerplan wordt een onderscheid gemaakt tussen reeksen waarmee andere diensten dan elektronische communicatiediensten (oftewel informatiediensten) mogen worden aangeboden waarbij de betaling plaatsvindt via de telefoonrekening, en reeksen waarbij dat niet mag. Het handhaven van dit onderscheid is van groot belang voor eindgebruikers. Eindgebruikers moeten er op kunnen vertrouwen dat als zij 06 nummers bellen, alleen kosten in rekening worden gebracht voor de elektronische communicatiedienst en niet voor informatiediensten. Het feit dat KPN voor oproepen naar 1888 vanuit Nederland en vanuit het buitenland een identieke kostenstructuur hanteert en het feit dat zij een tariefmelding achter het betreffende nummer laat horen, doen daar niets aan af.
26. Ten aanzien van de drie manieren van aankiesbaarheid van de nummers 06-12001888 en 06-12000118 vanuit het buitenland overweegt het college het volgende. Het college is van oordeel dat de technische constructie CAMEL in het licht van de Tw en het Nummerplan is toegestaan.
27. Het college acht het gebruik van de nummers 06-12001888 en 06-12000118 in de constructie waarbij 1888 in deze nummers wordt vertaald in de telefooncentrale van de buitenlandse roamingpartner van KPN in strijd met artikel 4.1, vierde lid, Tw, artikel 4.2, elfde lid, Tw en de bestemming mobiele telefonie in het Nummerplan, aangezien de nummers bekend zijn gemaakt,

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

rechtstreeks kunnen worden aangekozen en in het easy-menu op KPN-simkaarten zijn voorgeprogrammeerd. Het college geeft KPN ter overweging dat het inzetten van een ander, bij eindgebruikers onbekend 06 nummer dat niet reeds is voorgeprogrammeerd in het easy-menu op KPN-simkaarten en dat uitsluitend wordt gebruikt als technische oplossing om 1888 vanuit het buitenland aankiesbaar te maken voor KPN-eindgebruikers, naar zijn oordeel niet zou leiden tot handhaving van een eventuele overtreding van de Tw en het Nummerplan.

28. Het college is van oordeel dat het aankiesbaar maken van de abonnee-informatiedienst via een 06 nummer, ofwel door het nummer in te toetsen ofwel via de op KPN-simkaarten voorgeprogrammeerde dienst 'easyconnect', zonder meer in strijd is met artikel 4.1, vierde lid, Tw, artikel 4.2, elfde lid, Tw en de bestemming mobiele telefonie in het Nummerplan.
29. Het college acht de voorgestelde maatregelen zoals genoemd in randnummers 12 en 18 onvoldoende om de overtreding op te heffen.
30. Het college is van mening dat KPN in staat moet zijn om het gebruik van de 06 nummers voor het aanbieden van een abonnee-informatiedienst snel te beëindigen. Het college acht het belang van het bewaken van de integriteit van het nummerplan groter dan het belang van KPN om voor een aantal landen (waar 1888 niet aankiesbaar is) een alternatieve vorm te ontwikkelen om haar abonnees in het buitenland de eigen abonnee-informatiedienst te kunnen aanbieden.
31. Het college is van oordeel dat het argument van KPN dat het snel kunnen beschikken over een nummer in het buitenland van levensbelang kan zijn, in het onderhavige geval niet relevant is. Eindgebruikers kunnen namelijk in het buitenland in situaties die van levensbelang zijn het alarmnummer in het betreffende land aankiezen. Het argument van KPN dat de (rechtstreekse) oproepen naar 1888 vanuit het buitenland slechts een gering aantal betreffen, acht het college onvoldoende zwaarwegend en vormt voor het college geen reden om van handhaving af te zien. Het argument van KPN geeft in ieder geval aan dat het financiële belang om de dienst in het buitenland aankiesbaar te maken niet groot is, aangezien het om een gering aantal oproepen gaat. Voorts ziet het college in het argument dat de technische constructie waarbij het nummer 1888 wordt vertaald naar het nummer 06-12001888 of 06-12000118 niet langer zal werken indien het college overgaat tot handhaving, ook geen reden om van handhaving af te zien. Het college acht het belang van het bewaken van de integriteit van het Nummerplan groter dan het belang dat KPN heeft bij het ononderbroken aanbieden van een dergelijke technische constructie.
32. Het vorenstaande in aanmerking nemende, komt het college tot de conclusie dat er onder de huidige omstandigheden geen redenen aanwezig zijn die er toe zouden strekken dat hij in dit geval moet afzien van handhaving.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

#### **6.3 Overwegingen ten aanzien van de last en de dwangsom**

33. Nu het college heeft geconstateerd dat KPN artikel 4.1, vierde lid, Tw en artikel 4.2, elfde lid, Tw overtreedt, gelast het college KPN deze overtreding ongedaan te maken door het aanbieden van een abonnee-informatiedienst met 06 nummers te beëindigen. Het college is van oordeel dat KPN hiertoe snel in staat is.
34. Indien KPN dit nalaat, verbeurt zij een dwangsom van € [bedrijfsvertrouwelijk] per dag, tot een maximum van € [bedrijfsvertrouwelijk]. De begunstigingstermijn voor het uitvoeren van de last loopt af op 30 november 2007.
35. De hoogte van de dwangsom is direct gerelateerd aan het betrokken belang. Het financiële voordeel voor KPN bestaat uit de directe opbrengsten. KPN ontvangt naar eigen berekening [bedrijfsvertrouwelijk]<sup>5</sup> oproepen per jaar vanuit het buitenland naar 1888 via de technische constructies en rechtstreeks naar de nummers 06-12001888 en 06-12000118. Uitgaande van een tarief van € 1,30 per gesprek levert dit een financieel voordeel voor KPN van ruim € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar op. Per dag is dit een voordeel van ruim € [bedrijfsvertrouwelijk]. Het college acht de kans reëel dat KPN een relatief groot belang heeft om niet aan de last te voldoen. Daarom heeft het college de hoogte van de dwangsom een aantal maal hoger dan het directe financiële voordeel vastgesteld. De hoogte van de dwangsom van € [bedrijfsvertrouwelijk] vormt naar het oordeel van het college een voldoende prikkel voor KPN om de last na te leven.
36. Het maximaal te verbeuren bedrag bepaalt het college op [bedrijfsvertrouwelijk]. Dit komt overeen met de verbeuring van de dwangsom gedurende een periode van circa twee maanden waarin KPN de last niet zou naleven. Een dergelijke periode is redelijk omdat het college in het geval KPN de overtreding niet beëindigt, die periode kan gebruiken om andere maatregelen te nemen. De vastgestelde bedragen staan daarmee in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van deze dwangsomoplegging.
37. De begunstigingstermijn tot en met 30 november 2007 acht het college een redelijke termijn. Er is geen spoedeisend belang. Zoals KPN heeft aangegeven, zal de aankiesbaarheid van de nummers 06-12001888 en 06-12000118 vanuit Nederland medio november 2007 geblokkeerd zijn. KPN wordt in staat geacht de overtreding binnen de begunstigingstermijn te beëindigen.

---

<sup>5</sup> De berekening die KPN hanteert voor het aantal gesprekken dat tot stand komt door het intoetsen van het nummer 06-12001888 danwel via het easy-menu (zie randnummer 16) – op basis waarvan KPN uitkomt op een percentage van [bedrijfsvertrouwelijk]% van het totale aantal oproepen vanuit het buitenland – lijkt het college niet aannemelijk. Naar het oordeel van het college zijn voor het vaststellen van het percentage de afspraken die KPN heeft gemaakt met haar roamingpartners niet bepalend. Bepalend is volgens het college de meest waarschijnlijke manier waarop de eindgebruiker de dienst vanuit het buitenland aankiest. Het college acht het aannemelijk dat eindgebruikers vanuit het buitenland 1888 in de meeste gevallen bellen via het easy-menu.

**Besluit**  
**«Openbaar»**

**7 Dictum**

38. In het voorgaande heeft het college geconstateerd dat KPN in strijd handelt met de in artikel 4.1, vierde lid, en 4.2, elfde lid, Tw gestelde voorschriften. Het college legt KPN een last onder dwangsom op met de volgende inhoud:

- a. KPN dient het gebruik van de nummers 06-12001888 en 06-12000118 voor een abonnee-informatiedienst te beëindigen. De begunstigingstermijn voor het uitvoeren van deze last loopt af op 30 november 2007.
- b. Indien KPN de last niet naleeft, verbeurt zij een dwangsom van € [bedrijfsvertrouwelijk] voor iedere dag waarin zij nalaat de voormelde last na te leven, tot een maximum van € [bedrijfsvertrouwelijk].

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
Hoofd Telefonie & Nummers

drs. D.I. Bos

**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.