


Openbaar

KPN Corporate Legal & Regulatory
De heer M.A. Prinsen Geerligs
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE


Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
mw. drs. M.E. Remijnse	OPTA/ACNB/2008/200612		
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
29 april 2008	Waarschuwing ihkv overtreding art. 7.2 Telecommunicatiewet		

Geachte heer Prinsen Geerligs,

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft op 17 januari 2008 een handhavingsverzoek ontvangen van de Consumentenbond inzake de verhoogde kosten die KPN sinds september 2007 in rekening brengt voor betaling via acceptgiro en de wijze waarop KPN haar abonnees hierover geïnformeerd heeft. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van de Consumentenbond heeft het college een onderzoek ingesteld naar de overtreding van artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) door KPN.

Verloop van het onderzoek

1. Op 17 januari 2008 heeft het college een mail van de Consumentenbond ontvangen met daarin een handhavingsverzoek inzake de verhoogde kosten die KPN sinds september 2007 in rekening brengt voor betaling via acceptgiro en de wijze waarop KPN haar abonnees van vaste telefonie hierover geïnformeerd heeft.
2. Op 25 januari 2008 heeft het college bij brief met kenmerk OPTA/ACNB/2008/200176 de Consumentenbond verzocht haar handhavingsverzoek nader te onderbouwen. Op 15 februari 2008 heeft het college deze nadere toelichting van de Consumentenbond ontvangen. De Consumentenbond geeft hierin aan dat zij van mening is dat KPN haar abonnees niet op genoegzame wijze over de wijziging heeft geïnformeerd en dat KPN haar abonnees niet gewezen heeft op de mogelijkheid op grond van de wijziging de overeenkomst kosteloos op te zeggen.
3. Op 19 februari 2008 heeft het college bij brief met kenmerk OPTA/ACNB/2008/200388 aan KPN naar aanleiding van het handhavingsverzoek een aantal vragen gesteld om duidelijkheid te krijgen hoe KPN in zijn algemeenheid en in dit specifieke geval omgaat met artikel 7.2 van de Tw.

Openbaar

4. Op 5 maart 2008 heeft het college de op 3 maart verzonden reactie ontvangen van KPN op de brief van 19 februari 2008. KPN geeft in deze brief aan dat zij van mening is in dit specifieke geval correct gehandeld te hebben. KPN geeft aan alle abonnees op individuele wijze geïnformeerd te hebben over de wijziging, te weten via een nieuwsbrief bij de nota van april / mei 2007 en via een tekstregel op de nota van september 2007. KPN geeft aan dat zij haar abonnees niet expliciet op de mogelijkheid om op te zeggen heeft gewezen, aangezien vrijwel alle abonnees van de vaste telefoondienst per maand op kunnen zeggen en de abonnees de mogelijkheid hebben de extra kosten te vermijden door via automatische incasso te gaan betalen. KPN geeft aan dat de interpretatie van het wetsartikel niet geheel duidelijk was en dat zij daarover, mocht deze situatie zich op dit moment hebben voorgedaan, contact zou hebben gezocht met het college in het kader van het Compliance Handvest. KPN geeft tot slot aan dat zij ervoor heeft gekozen in toekomstige situaties in beginsel de interpretatie van het college te zullen volgen zoals neergelegd in het beoordelingskader artikel 7.2 Tw (hierna: beoordelingskader)¹.
5. KPN heeft in haar brief van 3 maart 2008 aangegeven de voorkeur te geven aan een schriftelijke behandeling van de zaak. Op 6 maart 2008 geeft de Consumentenbond per mail aan dat zij ook afziet van een hoorzitting en akkoord gaat met een schriftelijke behandeling van het handhavingsverzoek.
6. Op 14 maart 2008 heeft het college van de Consumentenbond een aanvullende schriftelijke toelichting ontvangen. In deze toelichting gaat de Consumentenbond nader in op de punten waarvan zij van mening is dat KPN artikel 7.2 van de Tw heeft overtreden. Tevens licht de Consumentenbond de door haar gewenste beslissing nader toe. De Consumentenbond verzoekt het college om vast te stellen dat KPN artikel 7.2 van de Tw heeft overtreden, om KPN te verzoeken alsnog haar abonnees te informeren en om handhavend op te treden door bestuursdwang toe te passen.
7. Op 18 maart 2008 heeft het college met instemming van KPN de door KPN ingebrachte stukken aan de Consumentenbond gestuurd. De Consumentenbond heeft hierop op 25 maart haar reactie gegeven. In deze reactie verzoekt de Consumentenbond het college aan KPN een boete op te leggen.
8. Op 26 maart 2008 heeft het college met instemming van de Consumentenbond de door de Consumentenbond ingebrachte stukken naar KPN gestuurd. KPN heeft hierop op 31 maart 2008 haar reactie gegeven. In haar reactie wijst KPN er nadrukkelijk op dat zij in haar brief van 3 maart 2008 heeft aangegeven "...haar beleid te wijzigen en in voorkomende toekomstige situaties de klant expliciet te wijzen op de opzegmogelijkheid, dan wel – indien twijfel bestaat over de verplichting daartoe – daarover vooraf overleg met OPTA te voeren”.

¹ Beoordelingskader artikel 7.2 van de Tw, kenmerk OPTA/IPB/2007/201436, gepubliceerd op www.opta.nl op 19 juli 2007.

Openbaar

9. Op 2 april 2008 heeft het college bij brief met kenmerk OPTA/ACNB/2008/200769 de beslistermijn inzake het handhavingsverzoek met vier weken verlengd.

Juridisch kader

1. Artikel 7.2 van de Tw, voor zover hier van belang, luidt:

1. Ten minste vier weken voordat een voorgenomen wijziging van een beding dat is opgenomen in een overeenkomst van kracht wordt:

- a. biedt een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst de abonnee de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen, en*
- b. stelt de aanbieder de abonnee op genoegzame wijze op de hoogte van de inhoud van de voorgenomen wijziging en van de mogelijkheid om de overeenkomst kosteloos te beëindigen.*

2. ...

2. Op grond van artikel 15.1, derde lid, van de Tw is het college bevoegd tot toezicht op de naleving van artikel 7.2 van de Tw. Ingeval van overtreding van de voorschriften bedoeld in artikel 15.1, derde lid, van de Tw kan het college de overtreder een boete opleggen. Op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Tw is het college bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de vorenbedoelde voorschriften.
3. Het college heeft middels openbaarmaking² van zijn "Beoordelingskader artikel 7.2 van de Telecommunicatiewet" zijn zienswijze aan marktpartijen kenbaar gemaakt over het doel en de strekking van artikel 7.2 Tw met als doel een uitleg te geven van artikel 7.2 Tw waarvan OPTA voortaan bij toezicht en handhaving van dit artikel zal uitgaan.
4. Op verzoeken aan het college om handhavend op te treden tegen mogelijke overtreding van regelgeving die bij of krachtens de Tw is vastgesteld en waarvan het toezicht op de naleving daarvan aan het college is opgedragen, is de Procedureregeling Geschillen en Handhaving OPTA (hierna: PGHO) van toepassing.

Overwegingen

Ten aanzien van de overtreding

Het college stelt vast dat KPN aan haar abonnees die de nota's betalen door middel van een acceptgirokaart, met ingang van september 2007 voor deze betalingswijze kosten in rekening brengt. Voorheen werden deze kosten aan abonnees niet in rekening gebracht. Anders gezegd: betaling door middel van acceptgiro was gratis. Sinds voornoemde datum hebben abonnees alleen nog de mogelijkheid om zonder extra kosten te betalen via automatische incasso.

² Beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, jo artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), die bij besluit van 19 juli 2007 zijn vastgesteld (kenmerk OPTA/IPB/2007/201436, zie www.opta.nl).

Openbaar

Het college is van oordeel dat betaling via acceptgiro nog steeds een gangbare en algemeen geaccepteerde wijze van betaling is. Het college is derhalve van oordeel dat de verhoogde kosten voor acceptgirogebruik beschouwd moeten worden als een wijziging in de overeenkomst die niet aantoonbaar in het voordeel is van de abonnee. Immers, betaling van facturen zonder bijkomende kosten is voor abonnees van KPN alleen mogelijk met gebruikmaking van een automatische incasso. De aard van deze betalingswijze is wezenlijk anders dan betaling via acceptgiro. Op grond daarvan kunnen abonnees deze betalingswijze niet als een wenselijk alternatief beschouwen.

Op grond van zijn beoordelingskader is het college van oordeel dat de verhoogde kosten voor acceptgirogebruik daarmee de abonnee het recht geven zijn overeenkomst kosteloos te beëindigen.

Het college stelt vast dat KPN haar abonnees tweemaal op individuele wijze over de betreffende wijziging geïnformeerd heeft, te weten via een bij de nota verstuurd nieuwsbrief en via een tekstregel op de nota zelf. Het college is van oordeel dat beide communicatie uitingen voldoen aan de door het college in zijn beoordelingskader omschreven uitleg van “op genoegzame wijze informeren”.

Het college stelt verder vast dat KPN haar abonnees in de beide communicatie uitingen niet expliciet geïnformeerd heeft over de mogelijkheid om op grond van de verhoogde kosten voor acceptgirogebruik de overeenkomst kosteloos te beëindigen. Op grond van artikel 7.2 van de Tw is KPN echter wel verplicht haar abonnees expliciet op deze mogelijkheid te wijzen. Het door KPN aangedragen feit dat haar abonnees van vaste telefonie reeds op grond van de algemene voorwaarden het recht hebben ieder moment op te zeggen met inachtneming van een maand opzegtermijn, doet daar naar het oordeel van het college niet aan af. Het college is van oordeel dat KPN ook in dit specifieke geval haar abonnees expliciet op de mogelijkheid tot beëindiging van de overeenkomst had moeten wijzen.

Ten aanzien van de ernst van de overtreding

De Consumentenbond heeft bij het college aangegeven dat zij klachten van consumenten ontvangen heeft over de verhoogde kosten van acceptgirogebruik door KPN. Het college stelt vast dat hij via ConsuWijzer slechts zeer weinig klachten heeft ontvangen over dit onderwerp³.

Het college stelt vast dat KPN artikel 7.2 van de Tw heeft overtreden door haar abonnees niet expliciet te wijzen op hun beëindigingsrecht. In termen van de Boetebeleidsregels beschouwt het college deze overtreding als een minder zware overtreding⁴. Immers, de belangen van eindgebruikers zijn slechts in beperkte mate geschaad, aangezien de eindgebruikers wel tijdig en op genoegzame wijze op de hoogte zijn gesteld van de inhoud van de wijziging. Bovendien was het voor het merendeel van de abonnees reeds mogelijk hun overeenkomst per maand op te zeggen.

³ ConsuWijzer is het gezamenlijke informatieloket van OPTA, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Consumentenautoriteit, waar de consument terecht kan voor praktische tips en advies over zijn rechten en waar de consument klachten kan melden.

⁴ Boetebeleidsregels OPTA, kenmerk OPTA/ACNB/2008/200405, gepubliceerd op www.opta.nl op 12 maart 2008.

Openbaar

Het college neemt daarbij in overweging dat KPN heeft aangegeven dat zij destijds de mening was toegedaan dat expliciet wijzen op het beëindigingsrecht in dit specifieke geval niet van toepassing was, maar dat zij in toekomstige situaties in beginsel het beoordelingskader van het college zal volgen. Bovendien heeft KPN aangegeven dat indien naar de mening van KPN onduidelijkheid bestaat over de toepassing van artikel 7.2 van de Tw en van het beoordelingskader, KPN hierover vooraf contact met het college zal zoeken in het kader van het Compliance Handvest.

Het college stelt vast dat KPN, nadat deze overtreding heeft plaatsgevonden, reeds een andere wijziging in de overeenkomst voor vaste telefonie heeft doorgevoerd waarbij zij haar abonnees op correcte en volledige wijze geïnformeerd heeft. Bovendien heeft KPN sinds de overtreding tot tweemaal toe contact gezocht met het college over de vraag of een bepaalde wijziging onder de reikwijdte van artikel 7.2 van de Tw viel. Het college concludeert derhalve dat KPN reeds in de praktijk ervan blijk heeft gegeven haar belofte na te komen om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Voorts neemt het college in overweging dat hij slechts een gering aantal klachten heeft ontvangen en dat reeds geruime tijd is verstreken tussen het moment van de overtreding en het moment van het verzoek om handhaving. Tot slot neemt het college in overweging dat deze casus de eerste keer is dat KPN met het college in aanraking komt inzake een overtreding van artikel 7.2 van de Tw.

Ten aanzien van de noodzaak tot handhavend optreden door het college

Gelet op het feit dat KPN sinds deze overtreding reeds een andere wijziging in de overeenkomst voor vaste telefonie heeft doorgevoerd waarbij zij haar abonnees op correcte en volledige wijze geïnformeerd heeft, acht het college een verzoek aan KPN om haar abonnees nu na lange tijd alsnog te informeren inzake de verhoogde kosten voor acceptgirogebruik niet opportuun. Immers, de abonnees zijn in de tussenliggende periode al reeds in een andere situatie expliciet gewezen op de mogelijkheid om bij wijzigingen die niet in het voordeel van de abonnee zijn hun overeenkomst kosteloos te beëindigen.

Gelet op het feit dat de overtreding reeds lang geleden is begaan, het college slechts een beperkt aantal klachten hierover heeft ontvangen, de abonnees in de tussenliggende periode reeds in een nieuwe situatie gewezen zijn op hun beëindigingsrecht, het merendeel van de abonnees van vaste telefonie toch al per maand op kan zeggen en KPN reeds heeft aangegeven herhaling in de toekomst te zullen voorkomen door haar beleid te wijzigen en hier in de praktijk ook al blijk van heeft gegeven, acht het college handhaving door middel van het opleggen van een last onder dwangsom niet opportuun.

Gelet op het feit dat deze casus de eerste keer is dat KPN met het college in aanraking komt inzake een overtreding van artikel 7.2 van de Tw, KPN reeds heeft aangegeven herhaling in de toekomst te zullen voorkomen door haar beleid te wijzigen en hier in de praktijk ook al blijk van heeft gegeven, acht het college handhaving door middel van het opleggen van een boete niet opportuun.

Openbaar

Op grond van het voorgaande is het college is van oordeel dat het opleggen van een waarschuwing aan KPN voor de begane overtreding proportioneel is.

Conclusie

Op basis van voorgaande overwegingen legt het college aan KPN een waarschuwing op voor het overtreden van artikel 7.2 van de Tw.

Mocht KPN ondanks deze waarschuwing artikel 7.2 van de Tw nogmaals overtreden, dan kan het college KPN op grond van artikel 15.4, vierde lid, van de Tw een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 450.000 per overtreding. In dat geval kan het feit dat KPN met deze brief reeds op voorhand is gewaarschuwd bij het vaststellen van de hoogte van de boete als boeteverhogende omstandigheid worden meegewogen.

Hoogachtend,

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

mw.drs. D.L. Braal-Verhoog