

## **Besluit Openbaar**

**Ons** OPTA/COL/2008/201516

**kenmerk:**

**Zaaknummer:** 07.0189.29.1.01

**Datum:**

**BESLUIT van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit inzake het bezwaarschrift van Koninklijke KPN N.V. tegen zijn besluit van 8 oktober 2007 tot oplegging van een boete naar aanleiding van overtredingen van verplichtingen die KPN op grond van de artikelen 6a.13, vijfde lid, en 6a.12, onder a en c, Telecommunicatiewet in het Retailbesluit vaste telefonie, als bedoeld in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet, zijn opgelegd.**

### **1. Samenvatting**

- 1.1 Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft bij besluit van 8 oktober 2007 Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) een boete van € 2.880.000,- opgelegd. Aanleiding voor dit besluit (hierna ook: het boetebesluit of het bestreden besluit) zijn de overtredingen die KPN heeft begaan van de verplichtingen die KPN op grond van de artikelen 6a.13, vijfde lid (meldingsplicht), en 6a.12, onder a en c (non-discriminatieverplichting en transparantieverplichting) van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) in het besluit "De retailmarkten voor vaste telefonie; besluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet" (hierna: het Retailbesluit) zijn opgelegd.
- 1.2 De overtredingen bestaan er kort gezegd uit dat KPN de overeenkomsten die zij met [VERTROUWELIJK] (hierna: [VERTROUWELIJK]) en [VERTROUWELIJK] (hierna: [VERTROUWELIJK]) heeft gesloten voor de levering van nieuwe vaste telefoniediensten niet bij het college heeft gemeld. Omdat sprake is van nieuwe diensten heeft KPN eveneens gehandeld in strijd met de non-discriminatieverplichting door die diensten exclusief aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aan te bieden. Tot slot heeft KPN de op haar rustende transparantieverplichting overtreden door de nieuwe diensten niet bekend te maken.
- 1.3 Tegen het boetebesluit van 8 oktober 2007 heeft KPN bij brief van 16 november bezwaar gemaakt. Het bezwaarschrift is op 21 december 2007 van gronden voorzien. Ten aanzien van de bezwaren concludeert het college na heroverweging dat zij geen doel treffen.
- 1.4 Het college verklaart de bezwaren van KPN ongegrond.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

#### **2. Verloop van de procedure**

- 2.1 In Bijlage A is een volledig overzicht weergegeven van de procedure welke is verlopen tot aan de vaststelling van het boeterapport. Hieronder wordt tot aan de vaststelling van het boeterapport enkel de belangrijkste proceduremomenten genoemd. In zoverre verder in dit onderhavige besluit wordt verwezen naar stukken welke niet in het onderstaande verloop van de procedure zijn vermeld dan zijn deze opgenomen in Bijlage A.
- 2.2 Op 11 juli 2006 heeft het college een informatievordering<sup>1</sup>, krachtens artikel 18.7 van de Tw, gestuurd aan KPN met het verzoek om, kort gezegd, informatie en inlichtingen te verschaffen over klanten met een verkeersomzet van meer dan € 500.000,00. In deze brief is tevens een verzoek gedaan om afschriften te verschaffen van de overeenkomsten, inclusief eventuele side letters, voor de levering van gereguleerde en andere diensten voor vaste telefonie aan o.a. [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Aan dit verzoek heeft KPN op 4 augustus 2006, per brief zonder kenmerk, gedeeltelijk voldaan.
- 2.3 Naar aanleiding van de door het college ontvangen informatie van KPN op 4 augustus 2006 heeft het college op respectievelijk 10 augustus<sup>2</sup>, 1 september<sup>3</sup>, 28 september<sup>4</sup> en 6 november 2006<sup>5</sup> KPN verzocht om nadere informatie met betrekking tot de contracten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] te verstrekken. Naar aanleiding hiervan heeft KPN op 25 augustus<sup>6</sup>, 13 september<sup>7</sup>, 9 oktober<sup>8</sup> en 22/23 november 2006<sup>9</sup> een schriftelijke reactie gegeven.
- 2.4 Op 2 november 2006 heeft, ten kantore van OPTA, een gesprek plaatsgevonden tussen medewerkers van KPN en OPTA. Tijdens dit gesprek is onder andere gesproken over de overeenkomsten die KPN heeft met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
- 2.5 Op 16 maart 2007<sup>10</sup> heeft het college het feitencomplex van het door toezichthoudende ambtenaren opgestelde concept boeterapport, met betrekking tot de contracten tussen KPN en [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], aan KPN voorgelegd ter reactie.

---

<sup>1</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/202077.

<sup>2</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/202397.

<sup>3</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/202552.

<sup>4</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/202759.

<sup>5</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2006/203111.

<sup>6</sup> Kenmerk: R/06/U/0223.

<sup>7</sup> Kenmerk: R/06/U/0228.

<sup>8</sup> Kenmerk: R/06/U/0233.

<sup>9</sup> Kenmerk: R/06/U/0251.

<sup>10</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2007/200440.

## Besluit Vertrouwelijk

- 2.6 Naar aanleiding van de reactie van KPN op 4 april 2007<sup>11</sup> heeft het college op 23 april 2007 [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] gevorderd mee te werken aan zijn onderzoek naar mogelijke overtredingen door KPN. Op 25 april 2007 hebben toezichthoudend ambtenaren onderzoek gedaan ten kantore van [VERTROUWELIJK] in [VERTROUWELIJK]. Op 26 april 2007 heeft onderzoek plaatsgevonden door toezichthoudende ambtenaren ten kantore van [VERTROUWELIJK] te [VERTROUWELIJK].
- 2.7 Op 9 mei 2007 heeft het college KPN een brief gestuurd met de constatering van de toezichthoudend ambtenaren dat KPN, met betrekking tot de contracten die zij heeft gesloten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], in strijd handelt met een aantal verplichtingen uit het Retailbesluit, te weten de non-discriminatieverplichting, de verplichting tot transparantie en de meldingsplicht. Het college heeft KPN in deze brief verzocht aan te geven hoe zij op deze geconstateerde overtredingen reageert en het college van informatie te voorzien met betrekking tot de eventuele beëindiging van de hiervoor genoemde contracten.
- 2.8 Bij brief<sup>12</sup> van 16 mei 2007 heeft KPN aanvullende correspondentie tussen KPN en [VERTROUWELIJK] en tussen KPN en [VERTROUWELIJK] opgeleverd.
- 2.9 Bij brief<sup>13</sup> van 22 mei 2007 heeft KPN, onder verwijzing naar haar brief van 4 april, haar standpunt herhaald dat volgens haar de overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet leiden tot enige strijdigheid met verplichtingen uit het Retailbesluit.
- 2.10 Op 7 juni 2007 heeft het college een last onder dwangsom<sup>14</sup> uitgebracht, waarbij KPN wordt gelast de overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] binnen 5 werkdagen te beëindigen.
- 2.11 Bij brief<sup>15</sup> van 14 juni 2007 heeft KPN het college meegedeeld dat zij – teneinde te voldoen aan de last van het college – de betreffende overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] per 15 juni 2007 zal beëindigen.
- 2.12 Op 16 juli 2007<sup>16</sup> heeft een toezichthoudend ambtenaar in dienst van het college het boeterapport vastgesteld en aan KPN verstuurd.
- 2.13 Op 25 juli 2007 zijn de openbare versies van de verhoren van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aan KPN per e-mail toegezonden.

---

<sup>11</sup> Kenmerk: 07CLR0404-U/MEH.

<sup>12</sup> Kenmerk: 07CLR1605-U/MEH.

<sup>13</sup> Kenmerk: 07CLR2205-U/MEH.

<sup>14</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2007/201109.

<sup>15</sup> Kenmerk: R/07/U/076.

<sup>16</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2007/201389.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- 2.14 Per brief van 20 juli 2007<sup>17</sup> heeft het college KPN in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze uiterlijk op 24 augustus 2007 in te dienen. Mondeling is hierbij overeengekomen dat vanwege de vakantieperiode er eventueel kon worden uitgeweken naar 27 augustus 2007.
- 2.15 Op 27 augustus 2007<sup>18</sup> heeft KPN haar zienswijze schriftelijk ingediend.
- 2.16 Op 30 augustus 2007<sup>19</sup> heeft KPN een aanvulling op de schriftelijke zienswijze ingediend.
- 2.17 Op 31 augustus 2007 heeft KPN althans de gemachtigde van KPN telefonisch te kennen gegeven de vertrouwelijke versies van de verhoren te willen ontvangen.
- 2.18 Op 4 september 2007 heeft het college een vertrouwelijkheidscontrole uitgevoerd op de verslagen van de verhoren en deze aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] toegezonden met het verzoek om binnen 3 dagen aan te geven of zij ermee in kunnen stemmen dat de informatie aan KPN wordt verstrekt<sup>20</sup>.
- 2.19 Op 4 september 2007 heeft ten kantore van OPTA de hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting heeft het college aangegeven dat hij KPN die verlangde informatie zal verstrekken waartoe zij recht heeft. Voorts is aangegeven dat KPN in de gelegenheid zal worden gesteld om na de hoorzitting op deze informatie te reageren. Van deze hoorzitting is een verslag opgemaakt dat bij dit besluit is bijgevoegd.
- 2.20 Op 11 september 2007 heeft [VERTROUWELIJK] telefonisch aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de openbaarmaking van de gegevens zoals door het college bepaald.
- 2.21 Op 13 september 2007 is per e-mail het openbare verslag van het verhoor van [VERTROUWELIJK] aan KPN toegezonden.
- 2.22 Op 14 september 2007 heeft [VERTROUWELIJK] telefonisch aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de openbaarmaking van de gegevens zoals door het college bepaald.
- 2.23 Op 14 september 2007 is per e-mail het openbare verslag van het verhoor van [VERTROUWELIJK] aan KPN toegezonden.
- 2.24 Op 24 september 2007<sup>21</sup> heeft KPN schriftelijk haar zienswijze gegeven op de openbare versie van het verslag van de verhoren van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

---

<sup>17</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2007/201459

<sup>18</sup> Kenmerk: AMCP:180270.4.

<sup>19</sup> Kenmerk: R/07/U/107

<sup>20</sup> Kenmerken: OPTA/TN/2007/201745 en OPTA/TN/2007/201746

<sup>21</sup> Kenmerk: 199922-01056 AMCP:184605.1

## Besluit Vertrouwelijk

- 2.25 Bij besluit van 8 oktober 2007<sup>22</sup> heeft het college aan KPN een boete van in totaal € 2.880.000,- opgelegd voor overtredingen van verplichtingen die KPN in het Retailbesluit zijn opgelegd op grond van de artikelen 6a.13, vijfde lid, en 6a.12, onder a en c, Tw. Het verslag van de hoorzitting van 4 september 2007 is bij het boetebesluit gevoegd.
- 2.26 KPN heeft tegen het boetebesluit op 16 november 2007 een bezwaarschrift ingediend (hierna: het bezwaarschrift). Op 10 december 2007<sup>23</sup> heeft het college de goede ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. KPN is tevens in de gelegenheid gesteld de gronden van het bezwaarschrift aan te vullen.
- 2.27 Op 21 december 2007<sup>24</sup> heeft KPN haar bezwaarschrift van gronden voorzien.
- 2.28 OP 8 februari 2008<sup>25</sup> heeft het college KPN uitgenodigd voor een hoorzitting op 4 maart 2008.
- 2.29 Op 13 februari 2008<sup>26</sup> hebben BT Nederland N.V. (hierna: BT), Colt telecom B.V. (hierna: Colt), Priority Telecom Netherlands B.V. (hierna: Priority), Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2), Atlantic Telecom Business B.V. (hierna: Atlantic) en Verizon Nederland B.V. (hierna: Verizon) (samen ook te noemen: de andere aanbieders van vaste telefonie) het college verzocht hen als derdebelanghebbenden aan te merken. Naar aanleiding hiervan heeft het college hen uitgenodigd<sup>27</sup> voor de hoorzitting van 4 maart 2008.
- 2.30 Op 27 februari 2008<sup>28</sup> heeft het college de andere aanbieders van vaste telefonie de openbare versie van het bezwaarschrift toegezonden.
- 2.31 Bij brieven van 6 maart 2008<sup>29</sup> heeft het college KPN en de andere aanbieders van vaste telefonie bericht dat de hoorzitting zal plaatsvinden op 18 maart 2008.
- 2.32 Bij brief van 14 maart 2008<sup>30</sup> heeft het college de andere aanbieders van vaste telefonie nog een aantal aanvullende stukken toegezonden. Een afschrift van de aanbiedingsbrief is op dezelfde dag<sup>31</sup> aan KPN verzonden.

---

<sup>22</sup> Kenmerk: OPTA/TN/2007/202036.

<sup>23</sup> Kenmerk: OPTA/BO/2007/202668.

<sup>24</sup> Kenmerk: 19922-01056 AMCP: 197942.1.

<sup>25</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200291.

<sup>26</sup> Kenmerk: BLOKR.0008/mxg.BO.

<sup>27</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200455.

<sup>28</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200474.

<sup>29</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200531 en OPTA/AM/2008/200530.

<sup>30</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200608.

<sup>31</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200609.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- 2.33 Op 17 maart 2008<sup>32</sup> heeft het college het verzoek van de andere aanbieders van vaste telefonie om uitstel van de hoorzitting afgewezen.
- 2.34 KPN heeft in een hoorzitting op 18 maart 2008 haar bezwaarschrift toegelicht. Ook de andere aanbieders van vaste telefonie zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het onderhavige besluit zal worden gehecht.
- 2.35 Tijdens de hoorzitting zijn de andere aanbieders van vaste telefonie in de gelegenheid gesteld nog een schriftelijke zienswijze in te dienen. Van die gelegenheid hebben zij op 26 maart 2008 gebruik gemaakt. Het college heeft de goede ontvangst van de zienswijze bij brief van 31 maart 2008<sup>33</sup> bevestigd. Daarbij is de gemachtigde tevens verzocht per partij gemotiveerd uiteen te zetten op grond waarvan de betrokken partij als belanghebbende zou moeten worden aangemerkt.
- 2.36 Eveneens op 26 maart 2008<sup>34</sup> heeft KPN schriftelijke gereageerd op het verzoek van de andere aanbieders van vaste telefonie om als belanghebbenden te worden toegelaten.
- 2.37 Het college heeft de zienswijze van de andere aanbieders van vaste telefonie op 31 maart 2008<sup>35</sup> aan KPN toegezonden. Daarbij is KPN verzocht uiterlijk op 8 april 2008 op de zienswijze te reageren.
- 2.38 Op 31 maart 2008 heeft op verzoek van [VERTROUWELIJK] een gesprek plaatsgevonden tussen het college en [VERTROUWELIJK] over de afwikkeling van de door KPN beëindigde overeenkomst.
- 2.39 Op 7 april 2008<sup>36</sup> heeft de gemachtigde van de andere aanbieders van vaste telefonie per partij gemotiveerd uiteen gezet op grond waarvan de betrokken partij als belanghebbende moet worden aangemerkt. De openbare versie van de brief heeft het college op 10 april 2008<sup>37</sup> ter informatie aan KPN toegezonden.
- 2.40 KPN heeft bij brief van 9 april 2008<sup>38</sup> gereageerd op de schriftelijke zienswijze van de andere aanbieders van vaste telefonie van 26 maart 2008.
- 2.41 Naar aanleiding van de bespreking op 31 maart 2008 heeft het college op 15 april 2008<sup>39</sup> van de gemachtigde van [VERTROUWELIJK] nieuwe informatie ontvangen over de afwikkeling van de door KPN, op last van het college, beëindigde overeenkomst.

---

<sup>32</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200619.

<sup>33</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200718.

<sup>34</sup> Kenmerk: 19922-01056 AMCP:216659.1.

<sup>35</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200733.

<sup>36</sup> Kenmerk: BLOKR.0008/Matters/4768857.1.

<sup>37</sup> Kenmerk: OPTA/AM/2008/200847.

<sup>38</sup> Kenmerk: 19922-01056 AMCP: 218019.2.

<sup>39</sup> Kenmerk: PPJG/MK/20070226.245966

## Besluit Vertrouwelijk

### 3. Juridisch kader

- 3.1 Op 21 december 2005 heeft het college in het Retailbesluit KPN op grond van artikel 6a.1 juncto 6a.2 van de Tw, aangewezen als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de nationale markt voor vaste openbare telefonie.<sup>40</sup>
- 3.2 Als gevolg van deze aanwijzing dient KPN onder meer te voldoen aan de verplichtingen die haar zijn opgelegd op grond van hoofdstuk 6A van de Tw. Voor de verplichtingen op eindgebruikersniveau geldt dat deze betrekking hebben op de levering van eindgebruikersdiensten.
- 3.3 In de eerste plaats is de meldingsplicht voor KPN van belang. Op grond van artikel 6a.13, vijfde lid, van de Tw kan het college op de niet concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie nadere voorschriften verbinden aan de verplichtingen op basis van artikel 6a.13, eerste en tweede lid, van de Tw, die nodig zijn voor een goede uitvoering van die verplichtingen.
- 3.4 In het Retailbesluit heeft het college de volgende nadere voorschriften opgelegd aan KPN:<sup>41</sup>
- “- KPN meldt iedere twee weken schriftelijk aan het college:*
- a. welke nieuwe of gewijzigde tarieven, waarvoor niet uit te sluiten is dat ze tot de relevante retailmarkten behoren waarvoor ondergrenstariefregulering geldt, in de voorgaande twee weken door haar zijn ingevoerd, en*
- b. welke nieuwe diensten, waarvoor niet uit te sluiten is dat ze tot de relevante retailmarkten behoren waarvoor bovengrenstariefregulering geldt, in de voorgaande twee weken door haar zijn ingevoerd, en levert daarbij op verzoek van het college de onderbouwing, waaruit het tarief aan alle relevante verplichtingen getoetst wordt.*
- KPN overlegt vervolgens periodiek aan het college de resultaten van de invoering van deze nieuwe of gewijzigde tarieven. Het college deelt aan KPN mede welke gegevens periodiek moeten worden overlegd.”*
- 3.5 In randnummer 38 van annex F bij het Retailbesluit is bepaald dat in de melding per dienst de informatie dient te staan die in het kader van de transparantieplichting<sup>42</sup> openbaar gemaakt moet worden. Daarnaast is in dit randnummer ook bepaald dat deze informatie bij inwerkingtreding van het Retailbesluit voor alle bestaande diensten moet worden gemeld.
- 3.6 In randnummer 3 van annex F bij het Retailbesluit is aangegeven wat het begrip ‘dienst’ inhoudt. Diensten onderscheiden zich van elkaar indien deze de eindgebruiker een andere toegevoegde

---

<sup>40</sup> Kenmerk OPTA/TN/2005/203468.

<sup>41</sup> Zie onderdeel xiv van het dictum.

<sup>42</sup> Zie onderdeel viii van het dictum.

## Besluit Vertrouwelijk

waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit en/of leveringsvoorwaarden.

3.7 In de tweede plaats is tevens de non-discriminatieverplichting van belang. Dit beginsel is neergelegd in artikel 6a.12, onder a, van de Tw. Het college kan de verplichting opleggen om bij de levering van door het college te bepalen eindgebruikersdiensten, de eindgebruikers van die diensten in gelijke gevallen gelijk te behandelen.

3.8 In het Retailbesluit is door het college aan KPN op grond van artikel 6a.2 juncto 6a.12, onder a, van de Tw de verplichting tot non-discriminatie opgelegd. De non-discriminatieverplichting, zoals opgenomen in punt vii van het dictum van het Retailbesluit, verplicht KPN om bij levering van haar diensten op de niet-concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie eindgebruikers in gelijke gevallen gelijk te behandelen. Als integraal onderdeel van deze non-discriminatieverplichting zijn aan KPN, eveneens in punt vii van het dictum van het Retailbesluit, de volgende aanvullende gedragsregels opgelegd:

*“- verbod op selectieve prijszonderbieding. KPN mag dezelfde diensten niet tegen verschillende voorwaarden en tarieven leveren aan eindgebruikers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel. KPN mag geen aanbod doen aan individuele of onvoldoende grote groepen eindgebruikers waarbij het aanbod van de concurrentie direct gevolgd wordt;*  
*- verbod op loyaliteitskortingen. KPN mag geen kortingen geven die gericht zijn op afname van alle diensten door een eindgebruiker bij één aanbieder. Daarnaast mag KPN geen kortingen geven die gebaseerd zijn op het historisch koopgedrag van de eindgebruiker. Daarnaast mag KPN geen aanbiedingen doen aan eindgebruikers die leiden tot onredelijke overstapdrempels;*  
*- indien gedifferentieerd wordt op basis van het vraagprofiel, moet de differentiatie 1) op objectieve criteria gebaseerd zijn, 2) logisch en consistent opgebouwd zijn en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke eindgebruikers, maar gericht op een voldoende grote groep eindgebruikers;*  
*- indien differentiatie gebaseerd is op aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is differentiatie geoorloofd. Differentiatie in de retailtarieven voor verkeer van KPN naar de verschillende off net aanbieders mag alleen als deze differentiatie voldoet aan de hiervoor genoemde voorwaarden.”*

3.9 Ten slotte is de transparantieverplichting van belang. Op grond van artikel 6a.12, onder c, van de Tw heeft het college aan KPN op de niet concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie de verplichting tot transparantie opgelegd.<sup>43</sup> Deze verplichting ziet onder andere op de geldende tariefstructuur en de belangrijkste tarieven die gelden voor haar diensten. Het college kan de verplichting opleggen om door het college te bepalen informatie aan door het college te bepalen categorieën van eindgebruikers op een door het college te bepalen wijze bekend te maken.

---

<sup>43</sup> Zie onderdeel viii van het dictum.



## Besluit Vertrouwelijk

- 3.10 Als invulling geldt dat KPN de volgende informatie over haar diensten aan alle zakelijke en particuliere eindgebruikers bekend maakt door middel van publicatie van deze informatie op haar website:
- “- de naam en het adres van vestiging van de aanbieder;  
- de naam en een beschrijving van de dienst;  
- de invoeringsdatum of datum van wijziging van de dienst;  
- de levertijd van een telefonieaansluiting;  
- het kwaliteitsniveau van de diensten;  
- de soorten onderhoudsdiensten;  
- de geldende tariefstructuur, de belangrijkste tarieven en de wijze waarop informatie verkregen kan worden over de geldende tarieven en onderhoudskosten;  
- de duur van een overeenkomst alsmede de voorwaarden waaronder de overeenkomst, of onderdelen daarvan, kan worden verlengd of beëindigd;  
- de schadevergoedingsregeling of terugbetalingsregeling die geldt indien de overeenkomst, voor zover het kwaliteitsniveau van de geleverde dienst betreft, niet wordt nagekomen; en  
- de wijze waarop gebruik kan worden gemaakt van de geschillencommissie, bedoeld in artikel 12.1 van de Tw of van de procedure, bedoeld in artikel 12.9 van de Tw.”*
- 3.11 Het college is op grond van artikel 15.1, derde lid, juncto 15.4, tweede lid onder a, Tw belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen opgenomen in hoofdstuk 6A van de Tw.
- 3.12 Het college is op grond van artikel 15.10, eerste lid, van de Tw bevoegd om bij beschikking een boete op te leggen voor overtredingen als bedoeld in artikel 15.4, tweede lid, van de Tw. In de beschikking dient in elk geval te worden vermeld:
- de overtreding ter zake waarvan zij is gegeven, alsmede het overtreeden wettelijk voorschrift;
  - indien een boete wordt opgelegd de te betalen geldsom, alsmede een toelichting op de hoogte daarvan;
  - indien een last wordt opgelegd de inhoud van de last en de termijn waarvoor deze geldt.
- 3.13 De beschikking dient voorts te worden gegeven binnen twaalf weken nadat het rapport, bedoeld in artikel 15.8, eerste lid, van de Tw is opgemaakt, tenzij binnen deze termijn het rapport aan het openbaar ministerie is gezonden.
- 3.14 Het college heeft beleidsregels met betrekking tot het opleggen van boetes (hierna: Boetebeleidsregels)<sup>44</sup> vastgesteld. Met deze Boetebeleidsregels geeft het college invulling aan zijn beleidsvrijheid ten aanzien van het vaststellen van de hoogte van boetes ingevolge artikel 15.4 Tw en wordt inzicht verschaft in de factoren die de hoogte van de boete bepalen. Deze boetebeleidsregels

---

<sup>44</sup> Beleidsregels boete toemeting met betrekking tot het opleggen van boetes ingevolge artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet (boetebeleidsregels OPTA), Staatscourant 29 juli 2005, nr. 145/pag. 10.

## Besluit Vertrouwelijk

zijn ingetrokken vanwege een aanpassing van deze beleidsregels. De nieuwe Boetebeleidsregels zijn per datum van intrekking van de oude Boetebeleidsregels van kracht.<sup>45</sup>

### 4. Feiten

- 4.1 Voordat het college zal ingaan op de bezwaren van KPN, zal eerst worden ingegaan op de gedragingen van KPN die hebben geleid tot het opleggen van de boete.

[VERTROUWELIJK]

- 4.2 Op 27 januari 1999 heeft KPN met [VERTROUWELIJK] een mantelovereenkomst gesloten inzake beheer van telecommunicatiefaciliteiten en aanverwante diensten (hierna: de mantelovereenkomst [VERTROUWELIJK]).<sup>46</sup> Op 28 november 2005 heeft KPN met [VERTROUWELIJK] een nadere overeenkomst "Fixed Line Telephony" gesloten voor de periode van [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] (hierna: de [VERTROUWELIJK] overeenkomst).<sup>47</sup> In de [VERTROUWELIJK] overeenkomst garandeert KPN een "besparing" van [VERTROUWELIJK] op de kosten van de bruto KPN tarieven voor het telefonieverkeer en de uitgaande infrastructuur over een contractperiode van [VERTROUWELIJK]. Punt 2 uit de [VERTROUWELIJK] overeenkomst luidt als volgt:

*"Middels de inzet van diverse besparingsoplossingen, waaronder VOIP dienstverlening, garandeert KPN aan [VERTROUWELIJK] een kostenbesparing op de bruto KPN tarieven voor het telefonieverkeer en de uitgaande infrastructuur ter grootte van [VERTROUWELIJK] over de overeengekomen contractperiode. [VERTROUWELIJK]"*

De besparing van [VERTROUWELIJK] ziet op de gehele bundel van gereguleerde- en ongereguleerde diensten die uit hoofde van de [VERTROUWELIJK] overeenkomst worden geleverd. De gereguleerde diensten betreffen de uitgaande gesprekken naar lokale, nationale, mobiele en overige bestemmingen die worden geleverd via traditionele aansluitingen of breedbandaansluitingen.

- 4.3 Uit de [VERTROUWELIJK] overeenkomst volgt dat over de vorm van de besparingsrapportage nog overeenstemming moest worden bereikt. Hierover hebben partijen nader gecorrespondeerd. [VERTROUWELIJK] heeft in een memo van 24 mei 2006 twee meetmomenten voorgesteld, te weten [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], voor een eindafrekening op basis van het verkeersvolume in de voorgaande 12 maanden. Ook heeft [VERTROUWELIJK] voorgesteld het netto maandbedrag tot 1 december 2006 vast te stellen op €[VERTROUWELIJK]. KPN is hiermee per e-mail van 22 augustus akkoord gegaan met dien

---

<sup>45</sup> Beleidsregels boete toemeting met betrekking tot het opleggen van boetes ingevolge artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet (Boetebeleidsregels OPTA), Staatscourant 11 maart 2008, nr. 50/pag. 27.

<sup>46</sup> Stuk T4.

<sup>47</sup> Stuk H2.

## Besluit Vertrouwelijk

verstande dat het netto maandbedrag per juli 2006 is verlaagd naar €[VERTROUWELIJK].<sup>48</sup> Per januari 2007 is het bedrag verlaagd naar €[VERTROUWELIJK].<sup>49</sup>

- 4.4 Op grond van de [VERTROUWELIJK] overeenkomst kan niet worden vastgesteld op welke wijze de besparing van [VERTROUWELIJK]% zou worden gerealiseerd. Toezichthoudend ambtenaren van het college hebben hier nader onderzoek naar gedaan.<sup>50</sup> Uit dat onderzoek is gebleken dat de kortingspercentages die KPN in antwoord op vragen van OPTA heeft genoemd ter onderbouwing van de totale aangeboden besparing van [VERTROUWELIJK]% verschillen van kortingspercentages die KPN in de daaraan voorafgaande correspondentie met [VERTROUWELIJK] heeft genoemd.
- 4.5 Van belang is verder dat de [VERTROUWELIJK] overeenkomst een 'benchmarkclausule' bevat. De clausule luidt als volgt:

*"Marktconformiteit en Benchmarking*

*KPN zal het telefonieverkeer onder marktconforme prijzen leveren, welke maximaal halfjaarlijks door [VERTROUWELIJK] getoetst kunnen worden. De dienstverlening van KPN is marktconform indien de netto totaal prijs van de geleverde telefoniedienst niet meer dan [VERTROUWELIJK]% afwijkt van de gemiddelde prijs van twee in de markt verkrijgbare representatieve alternatieven. Indien uit een benchmark blijkt dat dit gemiddelde van de andere marktpartijen minimaal [VERTROUWELIJK]% gunstiger is dan KPN, zal KPN binnen 30 dagen een aanpassing van prijs of dienst doen zodat de marktconformiteit gewaarborgd is. Uitzondering hierop is een niet kunnen uitbrengen van een marktconforme prijsaanpassing door wet en regelgeving bepaald. In dat geval zijn beide partijen gerechtigd wederzijds het contract te ontbinden."*

---

<sup>48</sup> Stuk T2.

<sup>49</sup> Stuk II2.

<sup>50</sup> Zie paragrafen 4.2 en 4.3 van het boeterapport.

## Besluit Vertrouwelijk

[VERTROUWELIJK]

- 4.6 Op 19 december 2005 heeft KPN met [VERTROUWELIJK] een Master Agreement Telecommunication Services and – products (hierna: de mantelovereenkomst [VERTROUWELIJK]) gesloten.<sup>51</sup> In de considerans van de mantelovereenkomst staat vermeld dat KPN streeft naar een kostenreductie van de totale kosten voor [VERTROUWELIJK]:

“[VERTROUWELIJK].”

- 4.7 Uit annex 1 van de Mantelovereenkomst<sup>52</sup> blijkt dat KPN [VERTROUWELIJK] een minimale besparing van €[VERTROUWELIJK] heeft aangeboden. De besparing wordt gerealiseerd door kortingen op verkeerstarieven van KPN voor het totale uitgaand verkeer en op VOIP diensten. KPN heeft de kortingen op de verkeerstarieven geschat op grond van verkeersgegevens uit het verleden en toekomstige ontwikkelingen.
- 4.8 Onder de mantelovereenkomst heeft KPN met [VERTROUWELIJK] een Service Agreement for Fixed Telephony Services (hierna: [VERTROUWELIJK] overeenkomst) afgesloten voor de periode van [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK].<sup>53</sup> De [VERTROUWELIJK] overeenkomst heeft betrekking op uitgaande gesprekken naar lokale, nationale, internationale, mobiele en overige bestemmingen via traditionele aansluitingen of breedbandaansluitingen. Dat zijn met uitzondering van internationale gesprekken, op grond van het Retailbesluit gereguleerde diensten. In deze overeenkomst wordt voor [VERTROUWELIJK] geen onderscheid gemaakt tussen [VERTROUWELIJK] periodes. Ook de tarieven voor de starttikken zijn verdisconteerd in de [VERTROUWELIJK]-tarieven.<sup>54</sup>
- 4.9 De tarieven voor het nationale verkeer en de tarieven voor internationale bestemmingen zijn neergelegd in Annex A bij de [VERTROUWELIJK] overeenkomst. Dit zijn de zogenaamde werkplektarieven.
- 4.10 Net als in de [VERTROUWELIJK] overeenkomst is ook in de [VERTROUWELIJK] overeenkomst een benchmarkclausule opgenomen. De artikelen 6.1 en 6.2. luiden als volgt:

“[VERTROUWELIJK].”

*6.2 If during Q4 2006 the difference between actual measured distance and Initial Distance is more than [VERTROUWELIJK] %, the KPN will automatically adjust the rates per [VERTROUWELIJK] to adjust to the level of the original Initial Distance.*

If parties can not reach agreement before [VERTROUWELIJK] then parties are entitled

---

<sup>51</sup> Stuk D3.

<sup>52</sup> Zie p. 28 (van 57) van stuk D3.

<sup>53</sup> Stuk D3.

<sup>54</sup> Stuk K.

## Besluit Vertrouwelijk

for termination for convenience.”

### 5. Overtredingen

5.1 In dit hoofdstuk zal het college uiteen zetten welke verplichtingen KPN met bovengenoemde gedragingen heeft overtreden.

#### *Meldingsplicht*

5.2 Op grond van artikel 6a.13, vijfde lid, Tw heeft het college in dictum onderdeel xiv van het Retailbesluit aan de aan KPN opgelegde tariefverplichtingen onder meer het volgende voorschrift verbonden.

*“KPN meldt iedere twee weken schriftelijk aan het college:*

*a. welke nieuwe of gewijzigde tarieven, waarvoor niet uit te sluiten is dat ze tot de relevante retailmarkten behoren waarvoor ondergrensregulering geldt, in de voorgaande twee weken door haar zijn ingevoerd, en  
(..)”*

De meldingsplicht houdt verband met de ondergrensregulering. In annex F bij het Retailbesluit is de ondergrensregulering nader uitgewerkt. Daarin wordt tevens nader ingegaan op het onderhavige voorschrift:

*“37. Om te komen tot een goede uitvoering van de ondergrenstariefregulering zijn aan KPN nadere voorschriften opgelegd om periodiek informatie over nieuwe of gewijzigde diensten aan het college te overleggen.*

*38. Allereerst meldt KPN tweewekelijks de invoering van nieuwe of gewijzigde diensten. In deze melding staat per dienst de informatie die in het kader van de transparantieverplichting openbaar gemaakt moet worden. Bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit moet deze informatie voor alle bestaande diensten worden aangemeld.”*

Uit dictumonderdeel xiv en annex F in onderling verband bezien volgt dat KPN nieuwe tarieven, waaronder ook moet worden begrepen nieuwe diensten, bij het college moet melden.

5.3 In annex F wordt ook gedefinieerd wat onder het begrip ‘dienst’ moet worden verstaan:

*3. Onder het begrip ‘dienst’ als bedoeld in de CPST, wordt verstaan de aanbidding die door KPN aan een eindgebruiker wordt gedaan of reeds door een eindgebruiker wordt afgenomen. Diensten onderscheiden zich van elkaar indien deze de eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tarief, structuur, kwaliteit (voetnoot: bijvoorbeeld service of storingsbehandeling) en/of leveringsvoorwaarden (voetnoot: bijvoorbeeld contractduur of*

## Besluit Vertrouwelijk

opzegmogelijkheden).

*4. Uit het voorgaande vloeit bijvoorbeeld voort dat iedere staffel binnen eenkortingsregeling is aan te merken als aparte dienst. Van een eindgebruiker mag immers worden verwacht dat hij vooraf in afdoende mate een inschatting kan maken van zijn verbruiksvolume, en dat hij de daaruit volgende prijsstelling zal gebruiken bij de keuze tussen verschillende aanbieders of diensten. Ook bij tijdelijke kortingen is sprake van een nieuwe (aparte) dienst; er is immers sprake van een tariefstelling die afwijkt van die van de dienst waarop de korting wordt gegeven.”*

- 5.4 Het college stelt vast dat KPN vanwege het niet melden van de [VERTROUWELIJK] overeenkomst, de mantelovereenkomst [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] overeenkomst (hierna ook wel samen aangeduid als: de overeenkomsten) de meldingsplicht heeft overtreden. In strijd met de op haar op grond van dictumonderdeel xiv rustende verplichting heeft KPN de in de genoemde overeenkomsten opgenomen nieuwe diensten niet bij het college gemeld. Hieronder zal het college uiteenzetten waarom sprake is van nieuwe diensten.

### [VERTROUWELIJK]

Het college constateert dat de [VERTROUWELIJK] overeenkomst in ieder geval op de volgende punten afwijkt van bestaande, wel bij het college gemelde diensten.

- De [VERTROUWELIJK] overeenkomst heeft een contractduur van [VERTROUWELIJK]. Dit in tegenstelling tot de 1-jarige contractstermijnen van de bij het college bekende diensten.
- Het gaat om een bundel van diensten die in deze samenstelling nog niet eerder bij het college is gemeld. Meer specifiek zijn gereguleerde telefoniediensten samen met ongereguleerde telefoniediensten en ongereguleerde aanvullende diensten gebundeld.
- Bij het college zijn nog niet eerder diensten gemeld waarbij [VERTROUWELIJK]% besparing wordt gegarandeerd over bruto KPN tarieven van gereguleerde en ongereguleerde telefoniediensten en aansluitingen.
- Bij het college is geen dienst gemeld met een benchmarkclausule (marktconformiteitstoets).
- Bij het college zijn nog niet eerder diensten gemeld waarbij KPN werkt met betalingen op basis van voorschotten.
- Ten aanzien van de gereguleerde elementen in de bundel geldt dat de gehanteerde kortingspercentages niet overeenkomen met de kortingspercentages van soortgelijke volumes van bij het college gemelde diensten.

### [VERTROUWELIJK]

- De [VERTROUWELIJK] overeenkomst heeft een contractduur van [VERTROUWELIJK]. Dit in tegenstelling tot de 1-jarige contractstermijnen van de bij het college bekende diensten.

## Besluit Vertrouwelijk

- Het gaat om een bundel van diensten die in deze samenstelling nog niet eerder bij het college is gemeld. Meer specifiek zijn gereguleerde telefoniediensten samen met ongereguleerde telefoniediensten en ongereguleerde aanvullende diensten gebundeld.
- Bij het college zijn geen diensten bekend gemaakt, waarbij een minimale besparing van € [VERTROUWELIJK] is aangeboden over de bruto KPN tarieven van gereguleerde en ongereguleerde telefoniediensten.
- Bij het college is geen dienst gemeld met een benchmarkclausule (marktconformiteitstoets).
- Bij het college zijn geen vaste telefonie diensten gemeld waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen piek- en dal tarieven en waarin starttikken zijn verdisconteerd.
- Ten aanzien van de gereguleerde elementen in de bundel geldt dat de gehanteerde “[VERTROUWELIJK] catalogue prices” zoals deze met [VERTROUWELIJK] zijn overeengekomen verschillen van de netto tarieven van KPN (na aftrek van kortingspercentages bij soortgelijke volumes als dat van [VERTROUWELIJK]) van bij het college gemelde diensten.

### *Non-discriminatieverplichting*

- 5.5 In dictumonderdeel vii van het Retailbesluit heeft het college op grond van artikel 6a.12, onder a, Tw aan KPN de verplichting tot non-discriminatie opgelegd. De verplichting luidt als volgt:

*“Het college verplicht KPN om bij de levering van haar diensten op de niet concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie eindgebruikers in gelijke gevallen gelijk te behandelen.”*

Het is KPN wel toegestaan te differentiëren op basis van vraagprofiel. Hier zijn echter in dictumonderdeel vii van het Retailbesluit wel aanvullende gedragsregels voor opgelegd:

*“- indien gedifferentieerd wordt op basis van vraagprofiel, moet de differentiatie 1) op objectieve criteria zijn gebaseerd, 2) logisch en consistent opgebouwd zijn en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke eindgebruikers, maar gericht zijn op een voldoende grote groep eindgebruikers.”*

- 5.6 Het college stelt vast dat KPN met de in de overeenkomsten neergelegde diensten de non-discriminatieverplichting heeft overtreden. Hiervoor is het volgende van belang.
- 5.7 [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn afnemers uit het grootzakelijke segment. Binnen dit grootzakelijke segment zijn meerdere potentiële afnemers voor vaste telefoniediensten actief met soortgelijke vraagprofielen als dat van [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK]. Soortgelijke afnemers zijn bijvoorbeeld te vinden in het bank- en verzekeringswezen of in grote industriële ondernemingen.
- 5.8 KPN erkent zelf in haar bezwaarschrift individuele dienstverlening in de vorm van maatwerk aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] geleverd te hebben. Dit houdt in dat de individuele

## Besluit Vertrouwelijk

dienstverlening afwijkt van de standaard dienstverlening voor vaste telefonie van KPN. Zo is bijvoorbeeld de tariefstructuur van de diensten die [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] afnemen wat betreft de openbare telefoniediensten afwijkend van de standaard dienstverlening, zoals deze aan het college is gemeld. Bovendien is in beide gevallen de afname van ongereguleerde diensten door middel van besparingsafspraken gekoppeld aan de afname van gereguleerde openbare telefoniediensten.

- 5.9 Voorts moet worden vastgesteld dat KPN niet heeft voldaan aan de in het Retailbesluit opgenomen voorwaarden op grond waarvan KPN kan differentiëren op basis van vraagprofiel.

### *Selectieve prijsonderbieding*

- 5.10 In dictumonderdeel vii van het Retailbesluit is voorts het verbod van selectieve prijsonderbieding neergelegd. Het verbod luidt als volgt:

*“KPN mag dezelfde diensten niet tegen verschillende voorwaarden en tarieven leveren aan eindgebruikers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel. KPN mag geen aanbod doen aan individuele of onvoldoende grote groepen eindgebruikers waarbij het aanbod van de concurrentie direct wordt gevolgd.”*

Het college stelt vast dat KPN met de diensten zoals neergelegd in de overeenkomsten het verbod van selectieve prijsonderbieding heeft overtreden. Hiervoor is het volgende van belang.

- 5.11 De overeenkomsten hebben mede betrekking op openbare vaste (gereguleerde) telefoniediensten. Voorts geldt dat voor deze diensten andere voorwaarden en tarieven zijn gehanteerd dan bij eindgebruikers met eenzelfde of soortgelijke vraagprofiel. Zo heeft KPN bijvoorbeeld voor het verkeer van vast naar mobiel veel hogere kortingen gegeven aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] dan aan eindgebruikers met een vergelijkbaar vraagprofiel. Daarnaast is KPN met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] individuele benchmark clausules overeengekomen die zij niet met anderen zijn overeengekomen. Bovendien zijn de bundels die door [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn afgenomen door KPN individueel aan hen aangeboden.
- 5.12 Tijdens het biedingsproces, waarbij concurrenten hebben meegeboden om aan [VERTROUWELIJK] openbare telecommunicatiediensten te leveren, heeft KPN aanbiedingen van concurrenten direct gevolgd en heeft zij bovendien op het laatste moment nog het besparingspercentage van [VERTROUWELIJK]% op de vaste openbare telefoniediensten aangeboden.<sup>55</sup> In aanvulling hierop garandeert KPN middels de benchmark clausules de tarieven van concurrenten te blijven volgen.

---

<sup>55</sup> Stuk BB (p. 4 van de e-mail van Versatel).



## **Besluit Vertrouwelijk**

### *Transparantieverplichting*

- 5.13 In dictum onderdeel viii van het Retailbesluit heeft het college KPN de transparantieverplichting opgelegd. Op grond hiervan moet KPN informatie over haar diensten aan alle zakelijke en particuliere eindgebruikers bekend maken door middel van publicatie van deze informatie op haar website.
- 5.14 Het college stelt vast dat KPN geen informatie over haar diensten aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op haar website bekend heeft gemaakt. Daardoor is sprake van overtreding van de transparantieverplichting.

### **6. Het boetebesluit**

- 6.1 Het college heeft in het boetebesluit het hierna volgende besluit genomen:

235. Het college van de Onafhankelijke Post en telecommunicatie Autoriteit:

(a) stelt vast dat de gedragingen van KPN Telecom B.V., zoals beschreven in het onderhavige besluit (te weten het niet melden van nieuwe diensten en tarieven, het overtreden van de non-discriminatieverplichting, het niet transparant maken van de nieuwe diensten en tarieven), overtredingen vormen van:

- artikel 6a.13, vijfde lid, van de Tw,
- artikel 6a.12, onder a, van de Tw,
- artikel 6a.12, onder c, van de Tw,

Deze verplichtingen zijn opgelegd in het Retailbesluit.

(b) stelt vast dat de overredingen zijn begaan door Koninklijke KPN N.V. en/of haar groepsmaatschappij KPN Telecom B.V.;

(c) rekent de onder a) bedoelde overtredingen toe aan de rechtspersoon Koninklijke KPN N.V., statutair gevestigd te Den Haag;

(d) legt wegens de onder a) bedoelde overtredingen aan de rechtspersoon Koninklijke KPN N.V. een boete op van in totaal € 2.880.000,-

236. Deze beschikking is gericht tot de rechtspersoon Koninklijke KP N.V., statutair gevestigd te Den haag.

237. De hierboven in randnummer 233 vastgestelde boete dient overeenkomstig het bepaalde in artikel 15.13, eerste lid, van de Tw binnen zes weken nadat de beschikking waarbij de boete is

## **Besluit Vertrouwelijk**

opgelegd in werking is getreden, in Euro's te worden betaald. Na het verstrijken van bovengenoemde termijn wordt, overeenkomstig artikel 15.13, tweede lid, van de Tw, deze boete vermeerderd met de wettelijke rente.

### **7. De bezwaren van KPN**

7.1 KPN heeft een groot aantal bezwaren aangevoerd tegen het boete besluit. In haar bezwaarschrift heeft KPN kort en zakelijk weergegeven het volgende aangevoerd:

- In het besluit is niet duidelijk gemaakt met welke gedragingen, exact welke dienstverlening KPN de beweerdte overtredingen heeft begaan.
- De overtredingen zijn gebaseerd op een te ruime uitleg en een onjuiste weergave van de aan KPN opgelegde verplichtingen.
- Het besluit gaat voorbij aan de vraag of de betrokken gedragingen wel hebben plaatsgevonden op de markten waarvoor de beweerdelijk overtreden verplichtingen zijn opgelegd. Die vraag is echter wel beslissend voor de toepasselijkheid van de gehandhaafde verplichtingen.
- OPTA heeft bij de boeteoplegging geen rekening gehouden met het feit dat alle overtredingen voortvloeien uit één (door KPN gemaakte) beoordeling, namelijk dat de dienstverlening aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] geen nieuwe gereguleerde diensten zijn.
- Voorts ontbreekt iedere serieuze analyse van de economische gevolgen van de verweten gedragingen. Het is derhalve niet aannemelijk gemaakt dat de verweten gedragingen enig (merkbaar) effect hebben gehad wat niet ook met de reguliere dienstverlening was bereikt.
- Tenslotte heeft OPTA de overtreding van de meldingsplicht – welke plicht procedureel van aard is – ten onrechte en in strijd met haar eigen beleidsregels gekwalificeerd als zeer zwaar. Mede daardoor is de hoogte van de opgelegde boete buiten proportie.

In de hoofdstukken 9 en verder zal op de aangevoerde bezwaargronden worden gereageerd. Daaraan voorafgaand nog het volgende.

7.2 Tijdens de hoorzitting op 18 maart 2007 heeft KPN aan haar bezwaargronden nog toegevoegd dat het dossier dat haar door het college ter beschikking is gesteld, stukken bevat waaruit vertrouwelijke informatie is weggelaten. KPN gaat er daarbij vanuit dat die informatie mede aan het boetebesluit ten grondslag is gelegd. Dat zou zich niet verdragen met het recht op een adequate verdediging, als vastgelegd in artikel 6, derde lid, onder c, EVRM.

7.3 De informatie waar KPN op doelt, betreft de aan haar niet verstrekte delen uit de verslagen van de verhoren met medewerkers van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].<sup>56</sup> Het betreft uitsluitend bedrijfsvertrouwelijke informatie van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zelf, zoals onderhandlungsstrategieën en de eigen doelstellingen met betrekking tot de selectie van de aanbieder

---

<sup>56</sup> Rondom de hoorzitting in de bezwaarfase is hierover ook al discussie gevoerd. Zie de randnrs. 2.18 tot en met 2.23 van het onderhavige besluit.

## **Besluit Vertrouwelijk**

van de telecommunicatiediensten. Ook zijn de namen van de andere aanbieders die hebben deelgenomen aan de tender bij [VERTROUWELIJK] uit de openbare versie geschrapt. Tot slot geldt dat een aantal namen van medewerkers van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], die niet rechtstreeks bij het onderzoek betrokken zijn geweest, als vertrouwelijk zijn aangemerkt. Voor al deze informatie geldt dat zij aan de bewezenverklaring noch aan de hoogte van de boete ten grondslag is gelegd. Van strijd met artikel 6 EVRM is aldus geen sprake.

### **8. Belanghebbenden**

- 8.1.1 BT, Colt, Priority Tele2, Atlantic en Verizon hebben het college gevraagd hen als belanghebbenden bij het boetebesluit aan te merken. Het college zal daarom eerst de vraag beantwoorden of deze partijen kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb.
- 8.1.2 Uit de rechtspraak<sup>57</sup> van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) leidt het college af dat de concurrenten van een beboete partij in beginsel als belanghebbenden bij een boetebesluit moeten worden aangemerkt. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, is het niet van doorslaggevend belang dat de concurrent over de gedragingen, waarvoor een boete is opgelegd, al dan niet een klacht heeft ingediend. Doorslaggevend is of sprake is van een daadwerkelijke concurrent. De derde moet actief zijn op dezelfde markt als de beboete partij.
- 8.1.3 Het college stelt in de eerste plaats vast dat BT, Colt, Priority, Tele2, Atlantic en Verizon bij OPTA hebben geklaagd over de aanbiedingen die door KPN aan grootzakelijke eindgebruikers zijn gedaan. De klacht is algemeen geformuleerd, maar zag nadrukkelijk ook op de aanbieding die ten grondslag heeft gelegen aan de (beboete) overeenkomst tussen [VERTROUWELIJK] en KPN. Voor zover al het standpunt van KPN moet worden gevolgd dat een concurrent pas als belanghebbende kan worden aangemerkt bij een boetebesluit, indien die concurrent een klacht heeft ingediend over de beboete gedraging, moet worden vastgesteld dat aan dit vereiste is voldaan.
- 8.1.4 Bovendien stelt het college vast dat BT, Colt, Priority, Tele2, Atlantic en Verizon allen concurrenten zijn van KPN voor de aanbieding van vaste telefonie aan grootzakelijke gebruikers. Zij zijn met andere woorden directe concurrenten van KPN. Voor vijf van de zes partijen geldt bovendien dat zij hebben meegeboden in het kader van de tender die [VERTROUWELIJK] heeft georganiseerd en die door KPN is gewonnen. De boete die in het bestreden besluit is opgelegd ziet onder meer op het aanbod dat KPN in die tender heeft gedaan.
- 8.1.5 Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat BT, Colt, Priority, Tele2, Atlantic en Verizon moeten worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit.

---

<sup>57</sup> CBb 18 februari 2004, JB 2004/146, CBb 28 mei 2004, AB 2004, 449 (m.nt. GC), CBb 17 november 2004, AB 2005, 81 (m.nt. GC), CBb 1 maart 2006, AB 2006, 314 (m.nt. GC) en CBb 5 december 2007, AB 2008, 38.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- 8.1.6 Dien ten gevolge zijn de bovenstaande belanghebbenden uitgenodigd om hun zienswijze te geven in onderhavige procedure. De partijen hebben tevens deelgenomen aan de hoorzitting. De belanghebbenden hebben géén nieuwe inzichten en/of argumenten aan de orde gebracht die niet eerder zijn betrokken in onderhavige procedure. Derhalve zijn in dit besluit géén specifieke aanvullende gronden van bezwaar of onderbouwende argumenten gebruikt van de belanghebbenden.

## **9. Meldingsplicht**

### *9.1 Niet duidelijk met welke gedragingen de overtredingen zijn begaan*

- 9.1.1 KPN verwijt het college in de eerste plaats dat in het bestreden besluit onvoldoende duidelijk zou zijn gemaakt met welke gedragingen de overtredingen zijn begaan. Daardoor zou het besluit niet voldoen aan artikel 15.10, tweede lid, onder a, Tw en zou bovendien sprake zijn van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. KPN wijst ter onderbouwing van haar standpunt op de diverse randnummers uit het boetebesluit, waaruit, volgens KPN, die onduidelijkheid zou blijken.
- 9.1.2 In reactie hierop wijst het college op randnr. 81 van het boetebesluit, waarin staat vermeld dat KPN ten onrechte de Overeenkomsten niet heeft gemeld. Uit randnr. 5 van het boetebesluit blijkt dat daarmee wordt bedoeld op alle overeenkomsten tussen KPN en [VERTROUWELIJK] en KPN en [VERTROUWELIJK] die vervolgens in de randnrs. 6 tot en met 22 worden genoemd. Het college voegt hier nog wel aan toe dat met de gekozen formulering wellicht ten onrechte de suggestie is gewekt dat KPN ook zou worden verweten de mantelovereenkomst [VERTROUWELIJK] niet te hebben gemeld. Tegelijkertijd moet echter worden vastgesteld dat uit het bestreden besluit eenvoudig kan worden afgeleid dat de meldingsplicht geen betrekking heeft op die mantelovereenkomst. Het college wijst daarvoor naar de randnrs. 111 tot en met 118 waarin de elementen zijn opgesomd op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat KPN aan [VERTROUWELIJK] nieuwe diensten heeft aangeboden. Genoemde elementen zijn alle terug te voeren op de [VERTROUWELIJK] overeenkomst en niet op de mantelovereenkomst [VERTROUWELIJK].
- 9.1.3 Volgens KPN zou het college in de tweede plaats ten onrechte de resultaten van de niet-gereguleerde dienstverlening met betrekking tot het doorfactureren als kenmerken hebben meegenomen in de beoordeling van de wel gereguleerde vaste telefoniedienstverlening. Dat zou volgens KPN blijken uit het verwijt dat het college KPN maakt dat zij vaste telefoonverkeersdiensten heeft geleverd tegen de maandelijks gefactureerde voorschottarieven. Het college zou daarmee hebben miskend dat in de relaties met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] in feite sprake is van twee diensten, te weten een ongereguleerde dienst waarbij KPN alle relevante kosten volgens specifieke wensen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] doorfactureert, alsmede een reguliere vaste verkeersdienst die door KPN tegen de reguliere voorwaarden en tarieven aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] wordt aangeboden. Dat laatste wordt door KPN niet inhoudelijk toegelicht. Zij volstaat met de opmerking dat de omstandigheid dat [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] de kenmerken van de reguliere vaste verkeersdienst (zoals [VERTROUWELIJK]) niet herkennen in de door hen waargenomen dienstverlening, wordt veroorzaakt door het feit dat zij het beheer van hun

## Besluit

### Vertrouwelijk

bedrijfstelecommunicatievoorzieningen geheel aan KPN hebben uitbesteed. Daardoor zouden de personen die precies weten hoe de dienstverlening in elkaar zit, inmiddels bij KPN in dienst zijn en niet meer bij [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK].

- 9.1.4 In reactie hierop merkt het college op dat hij op basis van het rapport van de toezichthoudende ambtenaren van het college en de onderliggende stukken concludeert dat het standpunt van KPN dat zij de reguliere vaste verkeersdienst gewoon tegen de reguliere voorwaarden en tarieven aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] levert, niet houdbaar is. Aan die conclusie ligt wat betreft [VERTROUWELIJK] het volgende ten grondslag.
- 9.1.5 In de eerste plaats hebben de medewerkers van [VERTROUWELIJK] met wie de toezichthoudende ambtenaren van het college hebben gesproken, aangegeven de kenmerken van de reguliere vaste verkeersdienst, zoals [VERTROUWELIJK], niet te herkennen. Anders dan KPN suggereert, ligt hieraan niet een gebrek aan kennis van die medewerkers aan ten grondslag. Op grond van de gespreksverslagen<sup>58</sup> moet worden geconcludeerd dat de betrokken medewerkers uitstekend op de hoogte zijn van de precieze inhoud van de overeenkomsten die [VERTROUWELIJK] en KPN met elkaar hebben gesloten.
- 9.1.6 In de tweede plaats geldt dat de kenmerken van de dienst die aan [VERTROUWELIJK] wordt geboden significant verschillen van de kenmerken van de onderliggende diensten [VERTROUWELIJK]. De relevante verschillen zijn de volgende:
- Een kortingspercentage van [VERTROUWELIJK]% onafhankelijk van afgenomen verkeersvolume. In het geval van [VERTROUWELIJK] is het kortingspercentage onafhankelijk van het (gerealiseerde) volume aan gesprekskosten. Bij de onderliggende diensten is het kortingspercentage wel afhankelijk van het (tweemaandelijks) volume aan gesprekskosten;
  - Effectieve korting onafhankelijk van verhouding tussen de verschillende verkeersstromen. In de overeenkomst met [VERTROUWELIJK] is de effectieve korting onafhankelijk van de verhouding tussen de verschillende verkeersstromen. In de onderliggende diensten is de effectieve korting afhankelijk van de verhouding tussen de verschillende verkeersstromen (IDD, biba/buba, vamo);
  - Periodieke betalingen vooraf vastgesteld. [VERTROUWELIJK] betaalt iedere maand een door KPN vastgesteld bedrag. In de onderliggende diensten varieert het bedrag afhankelijk van de gerealiseerde volumes en ontwikkeling van de bruto tarieven;
  - Toets op marktconformiteit. Deze ontbreekt bij de onderliggende diensten.
- 9.1.7 In de derde plaats geldt dat KPN bij het onderbouwen van het kortingspercentage van [VERTROUWELIJK]% een terugrekening heeft gemaakt naar kortingspercentages per verkeersstroom. In die terugrekening hanteert KPN andere kortingspercentages dan in de door KPN genoemde onderliggende diensten.

---

<sup>58</sup> Zie paragraaf 7.1.1 van het boeterapport

## Besluit

### Vertrouwelijk

- 9.1.8 Voor [VERTROUWELIJK] zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang.
- 9.1.9 In de eerste plaats geldt ook hier dat medewerkers van [VERTROUWELIJK] met wie de toezichthoudende ambtenaren van het college hebben gesproken, hebben aangegeven de kenmerken van de reguliere vaste verkeersdienst, zoals [VERTROUWELIJK] niet te herkennen. Anders dan KPN suggereert, ligt ook hieraan niet een gebrek aan kennis van die medewerkers ten grondslag. Op grond van de gespreksverslagen<sup>59</sup> moet worden geconcludeerd dat de betrokken medewerkers uitstekend op de hoogte zijn van de precieze inhoud van de overeenkomsten die [VERTROUWELIJK] en KPN met elkaar hebben gesloten.
- 9.1.10 In de tweede plaats geldt dat de kenmerken van de dienst die aan [VERTROUWELIJK] wordt geboden significant verschillen van de kenmerken van de onderliggende diensten. De relevante verschillen<sup>60</sup> zijn de volgende:
- De tariefstructuur is anders. Allereerst omdat de werkplektarieven alleen bestaan uit een tarief per minuut, terwijl de onderliggende diensten bestaan uit een tarief per minuut en een tarief voor de call set-up (starttik). Een deel van de onderliggende diensten kent een tariefstructuur met onderscheid tussen [VERTROUWELIJK], terwijl het werkplektarief deze differentiatie niet kent;
  - Tarief vamo is onafhankelijk van MTA-tariefontwikkelingen. Het met [VERTROUWELIJK] afgesproken tarief is gebaseerd op een aantal verwachte MTA-tariefverlagingen. Als deze tariefverlagingen niet doorgaan verandert het [VERTROUWELIJK] tarief niet, terwijl de netto tarieven van [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) in dat geval wel zouden veranderen;
  - Het vamo-werkplektarief is vooraf vastgesteld en is niet een vaste korting ten opzichte van KPN's bruto tarieven;
  - Tarieven onafhankelijk van afgenomen verkeersvolume. De onderliggende diensten [VERTROUWELIJK] kennen een staffelstructuur, waarbij een ander (tweemaandelijks) volume leidt (of kan leiden) tot andere kortingspercentages en daarmee tot andere netto tarieven. De [VERTROUWELIJK]-tarieven kennen een dergelijke afhankelijkheid van het volume niet;
  - Tarieven gebaseerd op een vooraf ingeschatte mix van diensten. De [VERTROUWELIJK]-tarieven zijn gebaseerd op een [VERTROUWELIJK] onderliggende diensten ([VERTROUWELIJK]). Daarvoor is vooraf een verhouding ingeschat voor de verdeling van het verkeer over de [VERTROUWELIJK] diensten. In de [VERTROUWELIJK]-overeenkomst is aangegeven dat er een verschuiving plaats zal vinden van [VERTROUWELIJK]. Als de gerealiseerde verhouding anders is of als [VERTROUWELIJK] niet geïmplementeerd wordt, leidt dit niet tot een wijziging in de [VERTROUWELIJK]-tarieven, terwijl het gemiddelde tarief dat een klant betaalt die de onderliggende diensten afneemt wel zou wijzigen;

---

<sup>59</sup> Stuk HH

<sup>60</sup> Zie paragraaf 7.2.1

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- Benchmarking van tarieven. Deze vindt bij de gemelde onderliggende diensten niet plaats;
- Verevening van kosten over [VERTROUWENLIJK]. Aan [VERTROUWELIJK] berekende kosten zijn niet gelijk aan de kosten die aan [VERTROUWELIJK] op basis van de onderliggende diensten in rekening gebracht zouden moeten worden.

- 9.1.11 In de derde plaats geldt nog dat bij het onderbouwen van het contractueel afgesproken vamo-werkplektarief KPN een kortingspercentage voor vamo heeft gehanteerd dat op geen enkele wijze is te herleiden tot de door KPN genoemde onderliggende diensten.
- 9.1.12 Hieruit volgt dat van het aanbieden van ‘normale’ gereguleerde diensten geen sprake is geweest.
- 9.1.13 KPN stelt ten derde dat het college de verschillende door KPN geleverde diensten in feite zowel als bundel van diensten maar tegelijk ook als één nieuwe vaste (verkeers)dienst met eigen kenmerken kwalificeert. Op basis van die kwalificatie zou het college vervolgens hebben geconcludeerd dat KPN met deze nieuwe dienst haar verplichtingen uit het Retailbesluit heeft overtreden. Hiermee gaat KPN er echter ten onrechte aan voorbij dat het college in het bestreden zijn conclusie dat sprake is van een nieuwe dienst niet heeft gebaseerd op de omstandigheid dat een nieuwe bundel wordt aangeboden, maar op de omstandigheid dat de gereguleerde telefoniediensten onder afwijkende voorwaarden en tarieven werden aangeboden (zie de randnrs. 111 tot en met 118 en 123 tot en met 129).
- 9.1.14 Uit het voorgaande volgt dat van strijd met artikel 15.10, tweede lid, Tw of het rechtszekerheidsbeginsel geen sprake is. Het bezwaar van KPN is ongegrond.
- 9.2 *Omvat de dienstverlening wel een (of meer) gereguleerde diensten die nieuw zijn*
- 9.2.1 KPN voert aan dat het college de overtredingen heeft geconstrueerd op basis van (veel) te ruim geïnterpreteerde verplichtingen uit het Retailbesluit. KPN noemt hier vier punten. In de eerste plaats zou het college in het bestreden besluit ten onrechte niet hebben vastgesteld welke diensten samen de bundels vormen waarmee de overtredingen zouden zijn begaan. Evenmin zou het college hebben vastgesteld wat de afzonderlijke tarieven zijn van de niet-gereguleerde diensten uit die bundels, waardoor ook het bestaan van voordeel niet is aangetoond.
- 9.2.2 In reactie hierop merkt het college op dat KPN thans ten onrechte de nadruk legt op de vraag of de diensten uit de betrokken overeenkomsten al dan niet als een bundel, zoals bedoeld in annex F van het retailbesluit, moeten worden aangemerkt. Hiermee gaat KPN er aan voorbij dat zij niet is beboet vanwege het niet melden van een bundel, maar van een nieuwe dienst. Daarom was het ook niet nodig in het bestreden besluit precies te bepalen welke diensten samen de bundels vormen waarmee de overtredingen zouden zijn begaan. Ook was het niet nodig vast te stellen wat de afzonderlijke tarieven zijn van de niet-gereguleerde diensten uit die bundels. Ook het bestaan van voordeel behoefde niet te worden aangetoond.

## Besluit Vertrouwelijk

- 9.2.3 In de tweede plaats voert KPN onder verwijzing naar de randnrs. 110 en 121 uit het bestreden besluit aan dat het college ten onrechte zou menen dat een bundel van diensten zelf ook steeds een dienst is, die moet worden onderscheiden van de diensten die tezamen in de bundel zitten, waardoor voor die bundels als zodanig ook een discriminatieverbod en een publicatieplicht zouden gelden. Dat standpunt van KPN berust evenwel op een onjuiste interpretatie van het bestreden besluit. In genoemde randnrs. overweegt het college weliswaar dat de bundels uit de betrokken overeenkomsten nieuwe diensten zijn, maar KPN verbindt hier ten onrechte de conclusie aan dat het college op grond van deze overweging zou hebben geoordeeld dat de betrokken bundel bij het college had moeten worden gemeld. Doorslaggevend voor het oordeel van het college dat de betrokken bundels hadden moeten worden aangemeld, is dat de voorwaarden en tarieven van de gereguleerde diensten die onderdeel uitmaken van de bundel afwijken van de reguliere tarieven en voorwaarden van gereguleerde diensten. Daarom is sprake van een nieuwe dienst en daarom hadden de bundels bij het college moeten worden aangemeld.
- 9.2.4 In de derde plaats voert KPN aan dat het college in randnr. 109 ten onrechte heeft overwogen dat “doordat KPN de afname van de ongereguleerde dienst afhankelijk stelt van de gereguleerde dienst de bundel als geheel gereguleerd is.” In reactie hierop merkt het college op dat daarmee is bedoeld te stellen dat wanneer een gereguleerde dienst wordt aangeboden in een bundel samen met ongereguleerde diensten, dat dan nog steeds op de gereguleerde diensten uit de bundel de verplichtingen uit het Retailbesluit van toepassing zijn.
- 9.2.5 Ten vierde stelt KPN dat het college in randnr. 133 van het bestreden besluit zou hebben overwogen dat besparingen altijd moeten worden aangemerkt als kortingen in het Retailbesluit. Nog los van de omstandigheid dat het hier een overweging ten overvloede betrof, merkt het college op dat dit standpunt van KPN op een onjuiste lezing van randnr. 133 berust. In randnr. 133 van het bestreden besluit heeft het college slechts overwogen dat het *in deze* gevallen om kortingen als bedoeld in het Retailbesluit gaat, omdat individuele kortingen, zoals bij [VERTROUWELIJK] %, op gereguleerde diensten een onderdeel vormen van de totale besparing. Van een algemene conclusie van het college dat besparingen altijd moeten worden aangemerkt als kortingen, is geen sprake.
- 9.2.6 Op grond van het voorgaande stelt het college vast dat van een te ruime uitleg van de betrokken verplichtingen geen sprake is geweest. Ook dit onderdeel van het bezwaarschrift van KPN is ongegrond.
- 9.2.7 KPN voert verder aan dat het college is uitgegaan van een onjuiste inhoud van de meldingsplicht zoals die in het Retailbesluit is opgelegd. Ook dat standpunt is onjuist. Weliswaar wordt in randnr. 15 van het bestreden besluit de betrokken verplichting uit het Retailbesluit niet volledig geciteerd, maar daaraan kan, anders dan KPN doet, niet de conclusie worden verbonden dat het college in het bestreden besluit is uitgegaan van een onjuiste inhoud van de meldingsplicht. Uit dictumonderdeel xiv gelezen in samenhang met randnr. 38 van annex F van het Retailbesluit blijkt evident dat (ook) nieuwe diensten moeten worden gemeld. Voor zover er mogelijk al onduidelijkheden zouden kunnen voortvloeien uit de omstandigheid dat in dictumonderdeel xiv op dit punt niet over nieuwe diensten wordt gesproken, maar



## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

in annex F wel, leert de praktijk dat die onduidelijkheden zich niet hebben voorgedaan. KPN heeft op grond van genoemde bepalingen al op 16 februari 2006 een lijst met de bestaande diensten, en dus niet van de bestaande tarieven, aan het college gestuurd. Nadien heeft zij eveneens overeenkomstig de genoemde bepalingen elke twee weken nieuwe diensten bij het college gemeld.

- 9.2.8 Het college wijst er ook nog op dat het een misvatting is van KPN dat het college thans een verdergaande meldingsplicht handhaaft dan ooit aan KPN zou zijn opgelegd door thans een verplichting in het leven te roepen dat ook diensten moeten worden gemeld die nieuw zijn vanwege andere kenmerken dan de tarieven. Uit de hiervoor in hoofdstuk 5 geciteerde randnrs. uit annex F van het Retailbesluit volgt klip en klaar dat nieuwe diensten moeten worden gemeld en dat niet alleen sprake is van een nieuwe dienst als er een wijziging optreedt in de tarieven. Van een verdergaande meldingsplicht is zodoende geen sprake. Ook op dit punt is het bezwaarschrift ongegrond.
- 9.2.9 KPN verwijt het college in dit verband tot slot nog dat niet is onderzocht op welke relevante markten de dienstverlening is aangeboden. In reactie hierop merkt het college op dat een dergelijk onderzoek wellicht nodig was geweest indien er mogelijk enige twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of de betrokken dienstverlening wel op een van de markten heeft plaatsgevonden waarop KPN wordt geacht zich aan de aan haar in het Retailbesluit opgelegde verplichtingen te houden. Van enige twijfel is echter geen sprake zodat het door KPN voorgestane onderzoek achterwege kon blijven.
- 9.2.10 In dit verband merkt het college nog het volgende op. In het Retailbesluit is KPN aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht op de niet-concurrerende markten voor vaste telefonie. Dat zijn de retailmarkten voor laagcapacitaire aansluitingen, hoogcapacitaire aansluitingen, lokaal en nationaal verkeer, vast naar mobiel verkeer, smalbandig dataverkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar persoonlijke assistentiediensten. Op grond van de overeenkomsten levert KPN aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] de volgende vaste gereguleerde telefoniediensten: de uitgaande gesprekken naar lokale, nationale, mobiele en overige bestemmingen die worden geleverd via traditionele- of breedbandaansluitingen. Hiermee staat vast dat de dienstverlening van KPN aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] is aangeboden op de door het college in het Retailbesluit aangewezen markten. De omstandigheid dat de vaste telefoniediensten door het bedrijfs onderdeel Telecom Management aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] worden geleverd tezamen met een aantal andere ongereguleerde telefoondiensten is daarvoor niet van belang. Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat op grond van het boeterapport moet worden vastgesteld dat de totale omvang van de gereguleerde dienstverlening van KPN aan [VERTROUWELIJK] door de toezichthoudende ambtenaren van het college wordt geschat op €[VERTROUWELIJK] voor de gehele periode van [VERTROUWELIJK]. Voor [VERTROUWELIJK] gaat het naar schatting om € [VERTROUWELIJK] over de gehele looptijd van de overeenkomst. Op grond daarvan kan niet, anders dan KPN wel doet, worden volgehouden dat de vaste telefoniediensten een dermate ondergeschikte rol in de totale bundel van diensten innemen dat, wat daar verder ook van zij, de vaste telefoniediensten niet op een door het college aangewezen markt zouden worden aangeboden.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- 9.2.11 De betrokken gedragingen hebben plaatsgevonden op door het college in het Retailbesluit aangewezen markten. Een nader onderzoek hiernaar is niet nodig. Het bezwaarschrift van KPN is ook op dit punt ongegrond.

## **10. Non-discriminatie**

### *10.1 Selectieve prijsonderbieding*

- 10.1.1 KPN voert aan dat het college de conclusie dat KPN het verbod van selectieve prijsonderbieding heeft geschonden, heeft bereikt zonder aan te tonen dat [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] feitelijk gerechtigd waren tot lagere prijzen voor gereguleerde diensten dan de reguliere standaardtarieven van KPN. KPN zou in haar schriftelijke zienswijze naar aanleiding van het boeterapport hebben aangetoond dat zij na afloop van de contractperiode – zo nodig – aanspraak zou kunnen maken op naheffing van zodanige vergoedingen als eventueel nodig zou zijn om aan de toepasselijke regulering te voldoen. Daarbij gold als norm voor het ontstaan van een aanspraak op naheffing dat de opbrengst van het samenstel van gereguleerde en ongereguleerde diensten tenminste voldoende zou moeten zijn ter dekking van (i) de inkoopkosten van de afgenomen gereguleerde diensten tegen de reguliere tarieven (na aftrek van de reguliere kortingen en voordeelregelingen) en (ii) een marktconforme opbrengst van de ongereguleerde diensten. Bij het aangaan van de overeenkomsten werd ingeschat dat die opbrengst zonder naheffing aan deze norm zou voldoen, zodat ook zonder naheffing aan de regulering zou worden voldaan. Dit zou pas onzeker zijn geworden als gevolg van het uitblijven van de verwachte dalingen van bepaalde generieke tarieven. Naar aanleiding hiervan merkt het college het volgende op.
- 10.1.2 Het verbod van selectieve prijsonderbieding houdt onder meer in dat KPN dezelfde diensten niet tegen verschillende voorwaarden en tarieven mag leveren aan eindgebruikers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel. Het college benadrukt dat een dergelijke verplichting altijd geldt, maar juist ook van belang is op het moment dat een overeenkomst wordt gesloten. Door op dat moment het verbod van selectieve prijsonderbieding te schenden, kan KPN, vanwege haar positie als partij met aanmerkelijke marktmacht, eenvoudig de concurrenten buitenspel zetten. De vraag is derhalve of KPN ten tijde van het sluiten van de overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] het verbod van selectieve prijsonderbieding heeft geschonden. Die vraag moet, gelet op de inhoud van de overeenkomsten, zonder meer bevestigend worden beantwoord. Voor de betrokken diensten zijn andere voorwaarden en tarieven gehanteerd dan bij eindgebruikers met eenzelfde of soortgelijk vraagprofiel. Zo was het college niet eerder bekend met een gegarandeerde besparing van [VERTROUWELIJK]% of een gegarandeerde kostenreductie van €[VERTROUWELIJK] uitgevoerd middels vaste tarieven. Ook heeft KPN door deze afgesproken besparingen voor het verkeer van vast naar mobiel veel hogere kortingen gegeven aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] dan aan eindgebruikers met een vergelijkbaar vraagprofiel.
- 10.1.3 Voorts is van belang dat KPN er, naar eigen zeggen, vanuit ging dat op dat moment die besparingen of kortingen gerealiseerd zouden kunnen worden zonder dat een naheffing zou hoeven plaatsvinden. Dat

## Besluit Vertrouwelijk

is op zijn minst merkwaardig, omdat KPN is uitgegaan van bepaalde aannames waarvan op dat moment allerminst vaststond dat die ook zouden uitkomen. Bovendien, zo volgt uit het boeterapport, had KPN al bij het sluiten van de overeenkomst moeten weten dat de aangeboden kortingen of besparingen te hoog waren.

- 10.1.4 Het college wijst nog op de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 16 augustus 2005 (LJN: AV2355), waarin de rechtbank onder meer het volgende heeft overwogen

*“De rechtbank is van oordeel dat op het moment dat een overeenkomst tussen KPN en een marktpartij wordt gesloten waarin wordt overeengekomen om tarieven te hanteren die verschillen van de door verweerder goedgekeurde kostengeoriënteerde tarieven, KPN daarmee in strijd met de Tw handelt. In dat geval biedt zij immers ontbundelde toegang niet op basis van kostenoriëntatie aan.*

*Artikel 6.5 noch artikel 6.6 van de Tw bieden ruimte voor de interpretatie dat pas als daadwerkelijk wordt geleverd, gefactureerd en betaald, kan worden gesproken van een overtreding. Indien KPN hierin gevolgd zou worden zou dat immers betekenen dat KPN achteraf steeds een overtreding straffeloos ongedaan zou kunnen maken door middel van het sturen van een creditnota en daarmee altijd een sanctie zou kunnen voorkomen. Een redelijke uitleg van de artikelen brengt dan ook mee dat het zich onherroepelijk verbinden om in strijd met de Tw te handelen reeds een overtreding oplevert. De overtreding ontstaat dan ook niet pas bij (eventuele) uitvoering van de overeenkomst, maar reeds bij het aangaan daarvan. Dat het volgens KPN dubieus is of BBned en Tiscali nakoming hadden kunnen vorderen van de (met de Tw strijdig) gemaakte afspraken, doet hier niet aan af”*

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft dit oordeel van de rechtbank in de uitspraak van 17 mei 2006 bevestigd (LJN: AX7232).

- 10.1.5 Bestudering van de betrokken overeenkomsten en de correspondentie die ten tijde van het sluiten van die overeenkomsten tussen partijen is gevoerd, leert bovendien dat er geen enkel aanknopingspunt kan worden gevonden op grond waarvan redelijkerwijs zou kunnen worden volgehouden dat KPN een voorbehoud zou hebben gemaakt voor het geval de door haar gedane aannames niet zouden uitkomen. Zo is niet vastgelegd dat in dat geval een naheffing zou plaatsvinden. Ook uit de gesprekken die de toezichhoudende ambtenaren van het college met de betrokkenen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] hebben gevoerd, kan dat niet worden afgeleid. Pas op het moment dat het voor KPN duidelijk wordt dat het college overweegt handhavend op te treden, komt er correspondentie tussen KPN en [VERTROUWELIJK] en KPN en [VERTROUWELIJK] op gang waarin wordt gesproken over aan naheffing als gevolg van de omstandigheid dat bepaalde aannames die KPN ten tijde van het sluiten van de overeenkomst heeft gedaan, niet zijn uitgekomen. Door KPN wordt vanaf dat moment ook regelmatig gewezen op het onderzoek van het college en niet naar de contractuele bepalingen waaruit de naheffing zou volgen.

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

- 10.1.6 Hiermee is niet gezegd dat het college, zoals KPN stelt, eraan voorbij gaat dat in de contractuele relaties werd uitgegaan van voorschottarieven en dat verrekeningen moesten plaatsvinden. Echter, de omvang van die verrekeningen was niet afhankelijk van de vraag of door KPN gedane aannames omtrent de hoogte van toegestane kortingspercentages bij het sluiten van de overeenkomst al dan niet zouden uitkomen.
- 10.1.7 KPN heeft aldus het verbod van selectieve prijsonderbieding geschonden. Van een marginale afwijking kan, gelet op de omvang van de al eerder genoemde bedragen, niet worden gesproken. Ook deze bezwaargrond van KPN treft geen doel.
- 10.2 *Non-discriminatie*
- 10.2.1 Volgens KPN zou het college ook niet hebben aangetoond dat KPN het discriminatieverbod in zijn algemeenheid zou hebben overtreden. Ter onderbouwing van dat standpunt verwijt KPN het college opnieuw dat hij de gereguleerde en de ongereguleerde diensten onvoldoende van elkaar zou hebben onderscheiden en dat het college niet zou hebben vermeld op welke relevante markten de gedragingen zouden hebben plaatsgevonden. Ook voert KPN opnieuw aan dat voor de gereguleerde diensten de gereguleerde tarieven zijn overeengekomen vanwege de eveneens overeengekomen naheffing. Hiervoor is al op deze standpunten van KPN gereageerd, zodat het college op dit punt volstaat met een verwijzing naar hetgeen eerder is opgemerkt.
- 10.2.2 KPN voert verder aan dat zij niets meer heeft gedaan dan haar dienstverlening op maat maken naar de specifieke wensen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] en dat als al zou moeten worden geconcludeerd dat sprake is van verschillen met diensten die aan andere klanten worden aangeboden, dat die verschillen dan objectief gerechtvaardigd zijn. Hooguit zou sprake kunnen zijn van een marginale afwijking van de normaliter gehanteerde voorwaarden. Ook merkt KPN nog op dat het college niet zou hebben aangetoond dat er andere grootzakelijke gebruikers zijn die een vergelijkbaar vraagprofiel hebben. Naar aanleiding hiervan merkt het college nog het volgende op.
- 10.2.3 KPN gaat er ten onrechte vanuit dat het college had moeten aantonen dat er concreet andere grootzakelijke gebruikers zijn met een vergelijkbaar vraagprofiel. Voldoende is de constatering dat er in algemene zin andere grootzakelijke gebruikers zijn met een vergelijkbaar vraagprofiel. Daarbij is niet relevant of die andere gebruikers behoefte zouden hebben aan de exact zelfde bundel van diensten die door KPN aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] wordt geleverd, maar of zij interesse zouden hebben om onder dezelfde voorwaarden de gereguleerde telefoniediensten af te nemen. Gelet op de hoge kortingen of besparingen die KPN aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] heeft gegarandeerd, is het zeer aannemelijk dat ook andere grootzakelijke gebruikers interesse zouden hebben in een vergelijkbaar aanbod. Voorts merkt het college op dat KPN slechts stelt dat de verschillen tussen de diensten die aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn aangeboden en de andere diensten objectief gerechtvaardigd zijn, maar dat verder niet onderbouwd. In reactie daarop merkt het college daarom nogmaals op dat onder objectieve criteria in het Retailbesluit wordt verstaan dat er onderscheid wordt gemaakt tussen zakelijke klanten en consumenten en daarbinnen

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

tussen diverse vraagprofielen. De dienstverlening aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] is op maat gemaakt en reeds daarom niet objectief. Tot slot merkt het college opnieuw op dat KPN gelet op de met de contracten gemoeide bedragen redelijkerwijs niet kan volhouden dat slechts sprake is van marginale verschillen.

10.2.4 Ook op dit punt treft het bezwaarschrift van KPN geen doel.

#### *10.3 Samenloop*

10.3.1 Op dit punt voert KPN tot slot aan dat aan het discriminatieverbod geen zelfstandige betekenis meer toekomt, omdat geen selectieve prijsontbering is aangetoond. Uit het voorgaande vloeit reeds voort dat ook dit bezwaar van KPN ongegrond is. Het college voegt hier nog aan toe dat in het Retailbesluit het verbod van selectieve prijsontbering nadrukkelijk wordt beschouwd als aanvulling op de algemene non-discriminatieverplichting.

10.3.2 KPN stelt zich voorts op het standpunt dat zij in feite driemaal wordt gestraft voor hetzelfde feit. Daartegen zou het ne bis in idem beginsel zich verzetten. Dienaangaande merkt het college op dat de meldingsplicht, de non-discriminatieverplichting en de transparantieplichting drie afzonderlijke verplichtingen zijn die naast elkaar bestaan. De drie verplichtingen kunnen dan ook afzonderlijk van elkaar worden overtreden. Het is bijvoorbeeld niet zo dat KPN door het niet melden van een nieuwe dienst als het ware ook automatisch de non-discriminatieverplichting schendt. Ook houdt bijvoorbeeld de omstandigheid dat KPN een dienst non-discriminatoire aanbiedt niet noodzakelijkerwijs in dat KPN de elementen van diezelfde dienst op haar website heeft gepubliceerd. Omdat sprake is van drie verschillende verplichtingen die elk afzonderlijk kunnen worden overtreden, wordt KPN niet driemaal voor hetzelfde feit gestraft. Per overeenkomst heeft KPN drie afzonderlijke overtredingen begaan. Van strijd met het ne bis in idem beginsel is geen sprake.

## **11. Transparantie**

11.1 KPN voert aan dat de overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aldus moeten worden uitgelegd dat de gereguleerde diensten, nadat ze zijn ontdaan van de resultaten van bepaalde ongereguleerde diensten, feitelijk gelijk zijn aan de reeds bij het college gemelde en gepubliceerde standaarddiensten van KPN. Om die reden had het college niet mogen concluderen tot overtreding van de transparantieplichting.

11.2 Het college heeft in het voorgaande al uiteengezet dat de voorwaarden en tarieven van de gereguleerde diensten die aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn aangeboden wel degelijk verschillen van de voorwaarden en tarieven die op dat moment bij het college bekend waren en bovendien niet op de website van KPN stonden vermeld. Van overtreding van de transparantieplichting is aldus wel degelijk sprake. Het bezwaarschrift treft geen doel.

## **12. De hoogte van de boete**

## **Besluit Vertrouwelijk**

### 12.1 *Inleiding*

- 12.1.1 Het college heeft KPN met het bestreden besluit een boete van €2.880.000 opgelegd. De hoogte van de boete is bepaald aan de hand van de Boetebeleidsregels van het college zoals die tot 12 maart 2008 golden. Op diezelfde datum zijn de nieuwe Boetebeleidsregels in werking getreden. Het college zal daarom de door KPN aangevoerde bezwaren tegen de hoogte van de boete beoordelen aan de hand van de nieuwe Boetebeleidsregels, tenzij de oude in voorkomend geval gunstiger voor KPN zijn.

### 12.2 *Ernst van de overtredingen*

- 12.2.1 Ten behoeve van de bepaling van de hoogte van de boete heeft het college in het boetebesluit de ernst van de betrokken overtredingen bepaald. In de opvatting van het college moeten zowel de overtredingen van de meldingsplicht als die van de non-discriminatieverplichting worden aangemerkt als zeer ernstig. De overtreding van de transparantieplichting is ernstig.

#### Meldingsplicht

- 12.2.2 KPN kan zich in de kwalificaties niet vinden. Met betrekking tot de overtredingen van de meldingsplicht voert KPN aan dat het college bij de beoordeling van de zwaarte in abstracto verschillende onjuiste uitgangspunten heeft gehanteerd. Zo zou het college ten onrechte hebben gesproken over “voorafgaande” melding en “preventief” toezicht. Dienaangaande merkt het college op dat de meldingsplicht inhoudt dat nieuwe tarieven en diensten uiterlijk binnen twee weken aan het college moeten worden gemeld. Nieuwe tarieven en diensten moeten derhalve vrijwel onmiddellijk bij het college worden gemeld. Daarom is het dat er is gesproken over “voorafgaande” melding en “preventief” toezicht. Het vloeit uit de context van artikel 6a.13, vijfde lid, van de Tw. dat de nader gestelde voorschriften van de meldingsplicht zijn gesteld ten einde na te kunnen gaan of bij de dienstverlening van KPN goede uitvoering wordt gegeven aan die andere verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6a.13 van de Tw. In die zin vormt de meldingsplicht het startpunt van het gehele toezicht.
- 12.2.3 Voorts merkt KPN op dat het college de meldingsplicht ten onrechte heeft aangemerkt als “het startpunt van het gehele toezicht”, terwijl de meldingsplicht uitsluitend een voorschrift is bij de tariefregulering als bedoeld in artikel 6a.13, vijfde lid, Tw. In reactie hierop merkt het college op dat het feit dat de meldingsplicht een voorschrift is bij de tariefregulering, er niet aan in de weg staat dat het college in de beoordeling van de ernst van de overtreding de omstandigheid betreft dat als gevolg van de meldingsplicht het college in staat wordt gesteld preventief toezicht uit te oefenen op de overige verplichtingen, zoals de non-discriminatieverplichting en de transparantieplicht. In zoverre vormt de meldingsplicht wel degelijk het startpunt van het gehele toezicht.

## **Besluit Vertrouwelijk**

- 12.2.4 Verder voert KPN in dit verband opnieuw aan dat het college is uitgegaan van een onjuiste reikwijdte van de meldingsplicht. Hiervoor, in de randnrs. 9.2.7 en 9.2.8 is al op dit standpunt van KPN gereageerd.
- 12.2.5 Tot slot betoogt KPN in haar bezwaarschrift dat de kwalificatie van de overtredingen van de meldingsplicht als zeer zwaar in strijd is met de Boetebeleidsregels (oud). Daarvan is echter geen sprake. In paragraaf 3.2 van de Boetebeleidsregels (oud) staat vermeld dat het bij zeer zware overtredingen in beginsel gaat om overtredingen van de verplichtingen waaraan ondernemingen die zijn aangewezen als aanbieder die over aanmerkelijke marktmacht beschikken, moeten voldoen. De meldingsplicht is zo'n verplichting, zodat van strijd met de Boetebeleidsregels (oud) geen sprake is. Ook in de Boetebeleidsregels (nieuw) worden de overtredingen van de genoemde verplichtingen als zeer zwaar aangemerkt. Bovendien gaat het, anders dan KPN beweert, om overtredingen waarbij de concurrentie in aanzienlijke mate wordt belemmerd en de belangen van eindgebruikers in aanzienlijke mate worden geschaad, zodat ook vanuit die optiek de kwalificatie als zeer zwaar terecht is.
- 12.2.6 Uit het voorgaande vloeit voort dat het college de overtredingen van de meldingsplicht in abstracto als zeer zwaar heeft kunnen kwalificeren. De bezwaren van KPN zijn ongegrond.
- 12.2.7 Ook het bezwaar van KPN tegen het oordeel van het college dat de overtredingen van de meldingsplicht in concreto als zeer zwaar moeten worden aangemerkt, treft geen doel. De meldingsplicht is weliswaar in de eerste plaats een aan de tariefverplichting verbonden voorschrift, maar dat staat er, zoals zojuist al opgemerkt, niet aan in de weg dat het college bij de beoordeling van de ernst van de overtredingen de omstandigheid betreft dat als gevolg van de meldingsplicht het college in staat wordt gesteld preventief toezicht uit te oefenen op de overige verplichtingen, zoals de non-discriminatieverplichting en de transparantieverplichting.

### Non-discriminatieverplichting

- 12.2.8 Met betrekking tot de overtredingen van de non-discriminatieverplichting voert KPN aan dat het college in het bestreden besluit ten onrechte geen enkele beoordeling heeft opgenomen van de zwaarte van de overtreding in concreto. In reactie hierop wijst het college op de randnrs. 176 tot en met 193 waarin die beoordeling ligt besloten.
- 12.2.9 Ook voert KPN aan dat de in het boetebesluit en het boeterapport vastgestelde feiten ten aanzien van de beweerde discriminatie de kwalificatie van de overtredingen van de non-discriminatieverplichting als zeer zwaar niet kunnen dragen. Zo zou selectieve prijsopbodding of enige andere meer dan marginale afwijking van voorwaarden niet zijn aangetoond. Voort zou het college niet aannemelijk hebben gemaakt dat anderen met een vergelijkbaar vraagprofiel belangstelling hebben voor dezelfde dienstverlening.
- 12.2.10 Het college merkt in reactie hierop op dat KPN dezelfde argumenten al naar voren heeft gebracht ter onderbouwing van haar standpunt dat van overtredingen van de non-discriminatieverplichting geen

## **Besluit Vertrouwelijk**

sprake is. In de randnrs. 10.1.1 tot en met 10.2.3 van het onderhavige besluit heeft het college hierop al gereageerd.

- 12.2.11 Ook deze bezwaren van KPN treffen geen doel.

### Publicatieplicht

- 12.2.12 KPN voert aan dat niet aannemelijk is gemaakt dat bij het onderhavige type dienstverlening publicatie ook maar enige invloed heeft op de concurrentie of de belangen van eindgebruikers. Daardoor kan geen sprake zijn van een zware overtreding, omdat het criterium daarvoor is dat het moet gaan om "overtredingen waardoor de concurrentie wordt belemmerd of de belangen van de eindgebruikers worden geschaad." Dienaangaande wijst het college op randnr. 173 van het bestreden besluit, waarin is opgemerkt dat door niet te publiceren het eindgebruikers wordt bemoeilijkt de keuze voor de juiste diensten te maken, hetgeen niet bevorderlijk is voor de werking van de markt. Ook wijst het college op paragraaf 9.6 van het Retailbesluit waarin de noodzaak van het opleggen van de transparantieplichting is toegelicht. Zodoende is wel degelijk aannemelijk gemaakt dat door het niet publiceren van de betrokken dienstverlening de concurrentie wordt belemmerd en de belangen van eindgebruikers worden geschaad.

### Economische context van de overtredingen

- 12.2.13 Bij het bepalen van de ernst van de overtredingen heeft het college de economische context, waarbinnen de overtredingen hebben plaatsgevonden, betrokken. Daarbij is het college achtereenvolgens ingegaan op de behaalde voordelen voor KPN, de nadelen voor de concurrentie, de nadelen voor [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] en de nadelen voor de eindgebruikers. In haar bezwaarschrift voert KPN op dit punt in de eerste plaats aan dat het college had moeten bewijzen dat de klanten materieel zouden zijn bevoordeeld.
- 12.2.14 In reactie hierop merkt het college eerst op dat het voor de bepaling van de ernst van de overtreding niet noodzakelijk is dat wordt aangetoond dat de betrokken afnemers van de diensten waarmee de overtredingen zijn begaan ook daadwerkelijk zijn bevoordeeld.
- 12.2.15 Maar los hiervan merkt het college op dat uit de omstandigheid dat KPN bij het bepalen van de hoogte van de met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] afgesproken besparingen of kortingen is uitgegaan van lagere kortingspercentages dan waarvan in de reguliere dienstverlening wordt uitgegaan en uit de omstandigheid dat in de overeenkomsten concrete bepalingen met betrekking tot de (hoogte van) de naheffing ontbreken, volgt dat het in ieder geval de bedoeling van KPN was [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] materieel te bevoordeelen.
- 12.2.16 KPN betoogt voorts dat het college niet zou hebben aangetoond dat de concurrentie schade heeft ondervonden als gevolg van de beboete gedragingen. Uit het bezwaarschrift leidt het college af dat hij dat in de opvatting van KPN alleen had kunnen aantonen door aannemelijk te maken dat de



## Besluit

### Vertrouwelijk

verkeersomzet die KPN bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] heeft behaald voor KPN verloren was gegaan als KPN de betrokken overtredingen niet had begaan. Dat is evenwel een onjuiste benadering. In het boetebesluit heeft het college uiteengezet dat de concurrentie er op moet kunnen vertrouwen dat de tarieven en kortingen die KPN aan klanten aanbiedt ook daadwerkelijk in overeenstemming zijn met de verplichtingen uit het Retailbesluit. Omdat daarvan geen sprake bleek te zijn, hebben de concurrenten het signaal gekregen dat blijkbaar hogere kortingen c.q. lagere tarieven nodig zijn om een nieuwe klant te kunnen verwerven. Daardoor kan de situatie zich hebben voorgedaan dat de concurrenten in andere offertetrajecten hogere kortingen hebben geboden dan nodig was geweest indien KPN zich jegens [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aan al haar verplichtingen had gehouden. In concreto hebben concurrenten bij het college geklaagd over het aanbod van KPN in het offertetraject van [VERTROUWELIJK] welke uiteindelijk ook is afgenomen. In de opvatting van het college is hiermee genoegzaam aangetoond dat de concurrenten nadeel lijden van de door KPN begane overtredingen.

- 12.2.17 KPN voert nog aan dat het bovengenoemde argument alleen geldt voor diensten die worden aangeboden op de niet-concurrerende markten voor vaste telefonie. Dat is juist. De diensten waarmee KPN de beboete overtredingen heeft begaan zijn op die markten aangeboden. In zoverre KPN met dit argument beoogde te stellen dat de diensten aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn aangeboden op concurrerende markten heeft het college genoegzaam aangetoond dat dit argument onjuist is. Hiervoor, in de randnrs. 9.2.9 en 9.2.10 is al op dit standpunt van KPN gereageerd.
- 12.2.18 Tot slot voert KPN nog aan dat het college ten onrechte de omzet en niet de marge bepalend heeft geacht bij de vaststelling van het nadeel dat concurrenten van KPN hebben geleden. Dienaangaande merkt het college op dat het voor het bepalen van het nadeel voor de concurrenten het voor de hand ligt om te bezien wat het verlies is aan potentiële omzet, omdat de concurrenten door hun aandeelhouders en potentiële investeerders in belangrijke mate worden beoordeeld op omzetgroei. Voorts wordt uitgegaan van omzet, omdat dan ook rekening kan worden gehouden met verlies van inkomsten ter dekking van de vaste kosten van het netwerk. Terecht wordt daarom de gedeerde omzet en niet de marge bepalend geacht.

### 12.3 *Duur en verwijtbaarheid van de beweerde overtredingen*

#### Duur

- 12.3.1 De overtredingen hebben geduurd van 1 januari 2006 tot 15 juni 2007. Naar het oordeel van het college is dat een lange periode. In de opvatting van KPN moet het verwijt dat haar treft vanwege de duur van de overtreding worden gerelativeerd door de omstandigheid dat het college op 12 mei 2006 een klacht heeft ontvangen en 'pas' op 5 juni 2007 uiteindelijk een last onder dwangsom heeft opgelegd ter beëindiging van de overtredingen. In reactie hierop merkt het college slechts op dat de duur van het onderzoek niets afdoet aan de constatering dat de overtreding meer dan anderhalf jaar heeft geduurd. Bovendien kan ook redelijkerwijs niet worden volgehouden dat het onderzoek van de toezichthoudende ambtenaren van het college onredelijk lang heeft geduurd. Mede vanwege de

## Besluit

### Vertrouwelijk

gebrekkige medewerking van KPN<sup>61</sup>, heeft het de nodige tijd gekost om de benodigde feiten op een rij te krijgen.

#### Verwijtbaarheid

- 12.3.2 KPN stelt zich in haar bezwaarschrift op het standpunt dat haar van de overtredingen geen verwijt kan worden gemaakt. Hooguit is sprake van onachtzaamheid. Voorts was voor haar onvoldoende duidelijk of sprake was van leveringen van openbare diensten op een gereguleerde markt. KPN wijst ook op de dienst Flexcare die in enige mate vergelijkbaar zou zijn met de dienstverlening aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] en die al sinds 1998 als niet-openbare dienst op de markt wordt aangeboden.
- 12.3.3 Het college volgt KPN hierin niet. KPN is bij uitstek een professionele marktpartij die bovendien ruimschoots wordt bijgestaan door juridische deskundigen. KPN had dan ook kunnen en moeten weten dat de betrokken overeenkomsten - omdat gereguleerde vaste telefoniediensten daarvan een belangrijke component uitmaken - bij het college hadden moeten worden gemeld, dat de gereguleerde vaste telefoniediensten non-discriminatoire hadden moeten worden aangeboden en dat de informatie over betrokken diensten op de website bekend had moeten worden gemaakt. Van slechts onachtzaamheid is geen sprake geweest. Bij dat oordeel betreft het college ook de omstandigheid dat KPN al eerder en ook in dezelfde periode waarin de overeenkomsten zijn gesloten, voor soortgelijke overtredingen door het college is beboet. Als er al enige onduidelijkheid aan de kant van KPN was, dan had het aldus zeer voor de hand gelegen dat KPN zich tot het college had gewend om met hem te overleggen over de mogelijkheden de onderhavige diensten aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] te leveren. KPN heeft dat om haar moverende redenen niet gedaan, maar kan zich daardoor thans niet op het standpunt stellen dat haar van de overtreding geen verwijt kan worden gemaakt.
- 12.3.4 Ook aan de omstandigheid dat het college nooit handhavend is opgetreden had KPN niet de conclusie kunnen verbinden dat de door haar aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aangeboden diensten ongereguleerd zouden zijn. In de eerste plaats is daarvoor van belang dat niet sprake is van exact dezelfde diensten. Zo was bij Flexcare geen sprake van een gegarandeerde besparing of korting van bijvoorbeeld [VERTROUWELIJK]% of een gegarandeerde kostenreductie van € [VERTROUWELIJK]. Een ander verschil is dat de dienst Flexcare niet zag op de reguliere, traditionele telefoniedienst. In de tweede plaats is van belang dat het college in de door KPN in haar schriftelijke zienswijze op het boeterapport aangehaalde brief van 8 december 1998 met betrekking tot de dienst Flexcare al heeft benadrukt dat het niet zo kan zijn dat KPN via deze dienst telefoniediensten tegen gunstigere voorwaarden inkoop. In het geval van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] is dat nu juist wel gebeurd. Tot slot meent het college dat ook over het openbare karakter van de betrokken, gereguleerde telefoniediensten redelijkerwijs bij KPN geen twijfel had kunnen bestaan.

---

<sup>61</sup> Paragraaf 8.4.1. van het onderhavige boeterapport met datum 16 juli 2007 en kenmerk OPTA/TN/2007/201389

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

12.3.5 Uit het voorgaande volgt dat het KPN kan worden verweten de betrokken overtredingen te hebben begaan. De bezwaren zijn ongegrond.

#### 12.4 *De boeteverhogende omstandigheden*

##### Recidive

- 12.4.1 Bij het bepalen van de hoogte van de boete heeft het college als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking genomen dat sprake is van recidive. In het boetebesluit heeft het college gewezen op eerdere boetes die zijn opgelegd voor dezelfde type overtredingen. Daarbij heeft het college opgemerkt dat twee van de vier boetebesluiten dateren van vóór de onderhavige overtredingen. Die besluiten en de daarin gesanctioneerde overtredingen zijn daarom in ieder geval te beschouwen als recidive in de zin van de Boetebeleidsregels (oud en nieuw). Door aldus te overwegen, valt niet goed in te zien waarom het college, zoals KPN betoogt, ook nog had moeten overwegen dat de twee overtredingen die dateren van na de overeenkomsten met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] voor de beoordeling van de recidive niet relevant zijn.
- 12.4.2 In het boetebesluit heeft het college voorts zwaar meegewogen dat de overtredingen zijn begaan vrijwel onmiddellijk nadat het college in zijn besluit van 28 november 2005 een zeer substantiële boete heeft opgelegd voor aan klanten verstrekte, maar niet aan het college, gemelde individuele kortingen. Dat laatste is, anders dan KPN in haar bezwaarschrift opmerkt, een eenvoudige constatering van de feiten en heeft niets met vooringenomenheid te maken. Uit de omstandigheid dat KPN een van de twee betrokken overeenkomsten op dezelfde dag heeft gesloten als waarop het boetebesluit van 28 november 2005 is genomen, kan het college niets anders concluderen dan dat het opleggen van laatstgenoemde boete KPN er kennelijk niet van kon weerhouden een soortgelijke overtreding te begaan. Die omstandigheid wordt daarom als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking genomen.
- 12.4.3 De omstandigheid dat het Retailbesluit op 1 januari 2006 in werking is getreden en het hiervoor genoemde besluit voor die tijd is genomen, doet aan het voorgaande niet af. In de Boetebeleidsregels van het college is het volgende opgenomen: *“De omstandigheid dat er sprake is van recidive door dezelfde overtreder ten aanzien van eenzelfde type overtreding”* Voor de beoordeling of er sprake is van recidive is het dus enerzijds van belang dat er een soortgelijke wettelijke norm wordt overtreden. Daarbij is het dus niet van belang dat exact dezelfde wettelijke norm wordt overtreden. Zo is onmiskenbaar de oude wettelijke verplichting dat KPN haar gereguleerde telefoniediensten ter toetsing c.q. goedkeuring aan het college diende voor te leggen (artikel 38 lid 1 Boht (oud)) van een soortgelijke strekking als de huidige verplichting om gereguleerde vaste telefoniediensten aan het college te melden (Retailbesluit). Anderzijds is het van belang voor de vaststelling van recidive dat de onderhavige overtreding moet hebben plaatsgevonden nadat de te beboeten onderneming eerder voor

## Besluit Vertrouwelijk

een soortgelijke overtreding beboet is. In onderhavige zaak is dat zeker meerdere malen aan de orde geweest<sup>62</sup>.

### Beëindiging van de overtredingen

- 12.4.4 In het boetebesluit heeft het college voorts als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking genomen dat KPN niet uit eigen beweging de overtredingen heeft beëindigd, maar daartoe pas is overgegaan nadat het college een last onder dwangsom had opgelegd. KPN acht dat onterecht, vanwege de onduidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van de overtreden verplichtingen. In reactie hierop volstaat het college met een verwijzing naar randnummer 12.3.3.

### Niet-medewerking

- 12.4.5 Als boeteverhogende omstandigheid heeft het college tot slot meegewogen dat KPN onvoldoende aan het onderzoek van de toezichthoudende ambtenaren van het college heeft meegewerkt. In de opvatting van KPN heeft college in dit verband onvoldoende deugdelijk gemotiveerd welke informatie niet, te laat of onvolledig is verstrekt. Een dergelijke, vergaande motiveringsplicht rust echter niet op het college nu gebrek aan medewerking slechts als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking is genomen. Het college volstaat met een verwijzing naar de grote hoeveelheid informatieverzoeken aan KPN die nodig waren om een compleet beeld van het dossier te krijgen. Bovendien heeft KPN stevast om uitstel verzocht voor de termijn waarbinnen de opgevraagde informatie moest worden verstrekt.
- 12.4.6 Het college heeft ook meegewogen dat de informatie die KPN aan het college heeft verstrekt, afwijkt van de informatie die KPN aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] had verstrekt en dat KPN sommige stukken<sup>63</sup> in het geheel niet heeft verstrekt. In reactie op het eerste punt wijst KPN op haar schriftelijke zienswijze waarin zij, volgens haar, die verschillen verklaart. Dat is echter niet het geval. De verklaring van KPN in haar schriftelijke zienswijze is een achteraf opgestelde reconstructie op grond waarvan thans zou moeten worden geoordeeld dat er geen verschillen zijn. De kern van het verwijt dat het college KPN maakt, is dat zij in het onderzoek aan het college andere getallen en percentages heeft genoemd op grond waarvan de gegarandeerde besparingen of kortingen tot stand zijn gekomen dan zij, voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] heeft voorgehouden.<sup>64</sup>
- 12.4.7 Tot slot voert KPN in dit verband aan dat zij in het duister tast omtrent de vraag waarom de niet-medewerking met name geldt voor de overtredingen die betrekking hebben op de overeenkomst met [VERTROUWELIJK]. Het college wijst in reactie hierop naar het boeterapport, waaruit kan worden

---

<sup>62</sup> Zie randnummer 215 van het onderhavige boetebesluit van 8 oktober 2007 met kenmerk OPTA/TN/2007202044

<sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld de stukken [VERTROUWELIJK].

<sup>64</sup> KPN heeft bijvoorbeeld geweigerd aan [VERTROUWELIJK] een nadere onderbouwing te geven van het kortingspercentage. Zie stuk [VERTROUWELIJK], een e-mail van KPN aan [VERTROUWELIJK] van 16 november 2005.

## **Besluit Vertrouwelijk**

afgeleid dat KPN met name wat betreft de overeenkomst met [VERTROUWELIJK], heeft nagelaten de relevante documenten aan het college toe te zenden.

### Aanzienlijk voordeel

- 12.4.8 In haar bezwaarschrift gaat KPN er ten onrechte van uit dat het college de omstandigheid dat KPN aanzienlijk voordeel heeft genoten, als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking heeft genomen. Het college heeft enkel de niet medewerking, de niet tijdige beëindiging en de recidive als boete verhogende omstandigheden in aanmerking genomen<sup>65</sup>. Het college zal daarom niet ingaan op de terzake aangevoerde bezwaargronden van KPN.

### De opgelegde boetes zijn onevenredig hoog

- 12.4.9 KPN acht gelet op al hetgeen zij in haar bezwaarschrift naar voren heeft gebracht de boete onevenredig hoog. Het college heeft al die bezwaren ongegrond verklaard en verklaart daarom ook dit bezwaar ongegrond.

## **13. Schadevergoeding**

In de periode na de hoorzitting is het college geïnformeerd over besprekingen tussen KPN en de op de zakelijke telefoniemarkt met KPN concurrerende aanbieders over een mogelijke door KPN aan hen te betalen vergoeding voor geleden schade als gevolg van de in dit besluit geconstateerde overtredingen alsmede een aantal andere in boeterapporten en besluiten vastgestelde overtredingen. Het college stelt vast dat betrokken partijen op 8 oktober jl. overeenstemming hebben bereikt over een door KPN in dat verband beschikbaar te stellen bedrag van € 8.000.000. In het kader van de onderhavige beslissing op bezwaar beschouwt het college dit als een relevante, mee te wegen omstandigheid. In het door KPN beschikbaar stellen van genoemd bedrag ter vergoeding van door BT c.s. geleden schade, ziet het college aanleiding de hoogte van de aan KPN in het bestreden besluit opgelegde boete te matigen tot € 2.448.000.

## **14. Besluit**

Het college verklaart het bezwaarschrift van KPN gericht tegen het besluit van 8 oktober 2007, met kenmerk OPTA/TN/2007/202036, ongegrond.

Het college ziet in de door KPN aan de op de zakelijke telefoniemarkt met KPN concurrerende aanbieders beschikbaar gestelde vergoeding voor geleden schade van € 8 miljoen aanleiding de hoogte van de aan KPN opgelegde boete te matigen en vast te stellen op € 2.448.000.

---

<sup>65</sup> Zie randnummer 232 van het onderhavige boetebesluit van 8 oktober 2007 met kenmerk OPTA/TN/2007202044

## **Besluit**

### **Vertrouwelijk**

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij de Rechtbank Rotterdam.

Het postadres is: Rechtbank Rotterdam, sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.

Het beroepschrift 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 beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van de Rechtbank, telefonisch bereikbaar op (010) 297 12 34.

## Besluit Vertrouwelijk

### Bijlage A. gebruikte bronnen ten behoeve van Boete Rapport

Een overzicht van alle relevante correspondentie en andere documentatie met betrekking tot het uitgevoerde onderzoek dat tot een boeterapport heeft geleid is opgenomen in de onderstaande tabel. In het boeterapport en in het onderhavige besluit is waar nodig verwezen naar de nummers in deze proceduretabel.

Nr.	Soort	Omschrijving	Datum	Kenmerk
<b>A</b>	Brief	Informatieverzoek zakelijke overeenkomsten (w.o. [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK])	11-jul-06	OPTA/TN/2006/202077
<b>B</b>	Brief	Uitstelverzoek KPN	17-jul-06	R/06/U-0203
<b>C</b>	Brief	Verlenging reactietermijn	19-jul-06	OPTA/TN/2006/202237
<b>D</b>	Brief	Oplevering informatie door KPN (1)	04-aug-06	-
<b>D1</b>		Antwoordbrief KPN		
<b>D2</b>		Top-76 klantenoverzicht KPN 2 augustus 2006		
<b>D3</b>		Overeenkomst [VERTROUWELIJK] 19 december 2005		
<b>E</b>	Brief	Aanvullend informatieverzoek (1)	10-aug-06	OPTA/TN/2006/202397
<b>F</b>	Brief	Uitstelverzoek KPN	11-aug-06	R/06/U-0213
<b>G</b>	Brief	Verlenging reactietermijn	11-aug-06	OPTA/TN/2006/202443
<b>H</b>	Brief	Oplevering informatie door KPN (2)	25-aug-06	R/06/U-0223
<b>H1</b>		Antwoordbrief KPN		
<b>H2</b>		Overeenkomst [VERTROUWELIJK] 28 november 2006		
<b>I</b>	Brief	Aanvullend informatieverzoek (2)	01-sep-06	OPTA/TN/2006/202552
<b>J</b>	Brief	Uitstelverzoek KPN	06-sep-06	R/06/U-0224
<b>K</b>	Brief	Oplevering informatie door KPN (3)	13-sep-06	R/06/U-0228
<b>L</b>	Brief	Aanvullend informatieverzoek (3)	28-sep-06	OPTA/TN/2006/202759
<b>M</b>	Brief	Oplevering informatie door KPN (4)	09-okt-06	R/06/U-0233
<b>N</b>	Brief	Aanvullend informatieverzoek (4)	06-nov-06	OPTA/TN/2006/203111
<b>O</b>	Brief	Uitstelverzoek KPN	09-nov-06	R/06/U-0245

**Besluit  
Vertrouwelijk**

<b>P</b>	E-mail	Correspondentie m.b.t. uitstelverzoek	15, 16 november 2006	-
<b>Q</b>	E-mail	Concept verslag van gesprek op 2 november 2006	20-nov-06	-
<b>R</b>	Brief	Reactie KPN op concept verslag	29-nov-06	R/06/U-0252
<b>S</b>	E-mail	Definitief verslag van gesprek op 2 november 2006	06-dec-06	-
<b>T</b>	Brief	Oplevering informatie door KPN (5)	22, 23 november 2006	R/06/U-0251
<b>T1</b>		Antwoordbrief KPN		
<b>T2</b>		Bijlage 1 bij antwoordbrief		
<b>T3</b>		Bijlage 2 bij antwoordbrief		
<b>T4</b>		Bijlage 3 bij antwoordbrief		
<b>T5</b>		Bijlage 4 bij antwoordbrief		
<b>T6</b>		Bijlage 5 bij antwoordbrief		
<b>T7</b>		Bijlage 6 bij antwoordbrief		
<b>T8</b>		Bijlage 7 bij antwoordbrief		
<b>U</b>	Brief	Feitencomplex concept boeterapport	16-mrt-07	OPTA/TN/2007/200440
<b>V</b>	Brief	Uitstelverzoek KPN	21-mrt-07	07CLR2103-U/MEH
<b>W</b>	E-mail	Bevestiging verlenging reactietermijn	26-mrt-07	-
<b>X</b>	Brief	Reactie KPN op feitencomplex concept boeterapport	04-apr-07	07CLR0404-U/MEH
<b>Y</b>		Medewerking [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aan onderzoek		
<b>Y1</b>	Brief	Vordering medewerking onderzoek [VERTROUWELIJK]	23-apr-07	OPTA/TN/2007/200756
<b>Y2</b>	Brief	Vordering medewerking onderzoek [VERTROUWELIJK]	23-apr-07	OPTA/TN/2007/200752
<b>Z</b>		Bevestiging medewerking onderzoek door [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]		
<b>Z1</b>	Fax	Fax [VERTROUWELIJK]	24-apr-07	Ref: RN/GJ
<b>Z2</b>	E-mail	E-mail correspondentie OPTA met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]	24-apr-07	



**Besluit  
Vertrouwelijk**

<b>AA</b>	Brief	Brief met constatering overtredingen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] en informatievordering	09-mei-07	OPTA/TN/2007/200839
<b>BB</b>	E-mail	E-mail van Versatel aan OPTA	12-mei-06	
<b>CC</b>	E-mail	E-mail OPTA aan [VERTROUWELIJK], bevestiging ontvangen informatie	09-mei-07	
<b>DD</b>	Brief	Reactie KPN op brief OPTA van 9 mei	15-mei-07	07CLR1105-U/MEH
<b>EE</b>	E-mail	E-mail OPTA aan KPN over reactietermijn	15-mei-07	
<b>FF</b>	Brief	Reactie KPN op brief van 9 mei	22-mei-07	07CLR2205-U/MEH
<b>GG</b>	Brief	Reactie KPN op brief van 9 mei inclusief onderliggende stukken	16-mei-07	07CLR1605-U/MEH
<b>HH</b>	Verslag	Uitwerking gespreksverslagen [VERTROUWELIJK]	25-apr-07	
<b>HH1</b>		Gesprek [VERTROUWELIJK]		
<b>HH2</b>		Gesprek [VERTROUWELIJK]		
<b>II</b>	Verslag	Uitwerking gespreksverslagen [VERTROUWELIJK]	26-apr-07	
<b>II1</b>		Gesprek [VERTROUWELIJK]		
<b>II2</b>		Gesprek [VERTROUWELIJK]		
<b>II3</b>		Gesprek [VERTROUWELIJK]		
<b>II4</b>		Gesprek 2 [VERTROUWELIJK]		
<b>JJ</b>		Last onder dwangsom		
	Brief	Oplegbrief	07-jun-07	OPTA/TN/2007/201110
	Brief	Last onder dwangsom	07-jun-07	OPTA/TN/2007/201109
<b>KK</b>	Brief	Brief KPN aan [VERTROUWELIJK] over voorschot	07-jun-07	07CLR0706U/MEH
<b>LL</b>	Brief	Reactie KPN op last onder dwangsom	14-jun-07	R/07/U/076
<b>MM</b>	E-mail	E-mail met getekende overeenkomsten KPN en [VERTROUWELIJK]	18-jun-07	

**Besluit  
Vertrouwelijk**

NN	Brief	Verzoek aan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] om controle op bedrijfsvertrouwelijke gegevens	27-jun-07	OPTA/TN/2007/201276, OPTA/TN/2007/201277
[VERTROUWELIJK]		<b>Ontvangen stukken van [VERTROUWELIJK]</b>		
[VERTROUWELIJK]		Correspondentie over wijziging vamo-tarief	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Benchmarkrapport definitief feb 07	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Benchmarkrapport concept jan 07	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Interne correspondentie [VERTROUWELIJK]	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Interne correspondentie [VERTROUWELIJK]	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Interne correspondentie [VERTROUWELIJK]	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Bepaling initial distance dec 05	25-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		<b>Ontvangen stukken van [VERTROUWELIJK]</b>		
[VERTROUWELIJK]		Verslagen stuurgroepvergaderingen april -november 2005	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Correspondentie KPN en [VERTROUWELIJK] over herziening contract	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Request for Proposal	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		KPN's response to Request for proposal	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Interne correspondentie [VERTROUWELIJK] augustus 2005 - november 2005 inzake offerte	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Overeenkomsten [VERTROUWELIJK] met KPN	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Voorschotbedragen en facturen	26-apr-07	
[VERTROUWELIJK]		Brief en informatie [VERTROUWELIJK]	08-mei-07	Ref: [VERTROUWELIJK]