

## Besluit

### «Openbare versie»

Ons ACM/DTVP/2014/200498\_OV

kenmerk:

Zaaknummer: 14.0130.20

Datum: 31 januari 2014

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 15.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet in samenhang gelezen met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht tot het opleggen van een last onder dwangsom aan Koninklijke KPN N.V. om te voldoen aan een vordering van inlichtingen als bedoeld in artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet.**

## 1 Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt in dit besluit vast dat Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen (hierna: KPN) niet (volledig) heeft voldaan aan de schriftelijke vorderingen tot het verstrekken van informatie in de brief van 5 december 2013 (met kenmerk: ACM/DTVP/2013/206494), de email van 13 januari 2014 en de email van 23 januari 2014 (hierna: de informatieverzoeken ISDN lijnbewaking). ACM oordeelt dat KPN hiermee artikel 18.7, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) overtreedt en legt KPN een last onder dwangsom op van 50.000 euro per dag met een maximum van 500.000 euro om uiterlijk twee weken na dagtekening van dit besluit om 17:00 uur alsnog (volledig) te voldoen aan de informatieverzoeken.

## 2 Verloop van de procedure

1. ACM heeft op 5 december 2013 een informatieverzoek aan KPN gestuurd (brief met kenmerk: ACM/DTVP/2013/206494). Hierin is KPN onder punt 5) verzocht een afschrift te verstrekken van de (interne) SLA afspraak tussen NETCO en KPN-Retail.
2. Op 30 december 2013 heeft KPN een afschrift verstrekt van de (ongetekende) 2013 SLA afspraak. In dit document heeft KPN de namen van KPN-medewerkers onleesbaar gemaakt.
3. Bij brief van 6 januari 2014 heeft ACM verzocht om een afschrift van de SLA 2013 te verstrekken zonder de namen van de in dat document genoemde personen onleesbaar te maken.
4. Op 10 januari 2014 heeft KPN (telefonisch) overleg gezocht met ACM over het verstrekken van de in de SLA opgenomen namen. In de email van 10 januari 2014 heeft KPN verzocht om uitstel voor het geven van een reactie tot 17 januari 2014.

## Besluit

### «Openbare versie»

5. Per email van 13 januari 2014 heeft ACM het verzochte uitstel verleend. Tevens verzocht ACM onder verwijzing naar artikel 18.7 van de Tw, de getekende SLA van 2012 en de SLA Smalband, zoals deze gold op 1 oktober 2013, te verstrekken.
6. Bij brief van 17 januari 2014 heeft KPN de getekende versie van de SLA 2012 verstrekt. Hierin zijn de namen van de contactpersonen en de opsteller van het document onleesbaar gemaakt. De namen en handtekeningen van de opdrachtnemer, opdrachtgever en uitvoerende partij zijn nu wel leesbaar. In deze brief motiveert KPN waarom zij niet heeft voldaan aan het informatieverzoek.
7. Omdat de gevorderde SLA Smalband niet door KPN was verstrekt, heeft ACM per email van 17 januari 2014 nogmaals verzocht deze SLA op te leveren. Dezelfde dag heeft KPN de SLA 2012 ten behoeve van PSTN/ISDN1/2 en WLR Laagcapacitair verstrekt. Hierin heeft KPN de namen van contactpersonen en de opsteller van het document onleesbaar gemaakt.
8. Per email van 21 januari 2014 heeft KPN op de meldingenlijst melding gemaakt van een potentiële overtreding (met de toevoeging 'agree to disagree') van de Tw met betrekking tot de informatieverzoeken ISDN-lijnbewaking.
9. Per email van 22 januari 2014 heeft ACM KPN laten weten dat de geleverde SLA 2012 PSTN/ISDN1/2 en WLR Laagcapacitair niet het document betreft dat ACM heeft verzocht in haar informatieverzoek van 13 januari 2014. ACM verzoekt KPN de SLA Smalband alsnog zo spoedig mogelijk te verstrekken. Hierbij heeft ACM herhaald dat het een afschrift dient te zijn waarin de namen niet onleesbaar zijn gemaakt.
10. Per brief van 22 januari 2014 (kenmerk: KPN\_R\_14\_GCR\_U\_062) heeft KPN de in het informatieverzoek van 5 december 2013 gevraagde documenten verstrekt die zij nog niet eerder aan ACM had overgelegd. Hierbij maakte KPN melding van een email uit oktober tussen [VERTROUWELIJK] en KPN, waarin KPN haar klant informeert over de mogelijkheden van lijnbewaking.
11. Per email van 23 januari 2014 heeft ACM KPN verzocht een afschrift te verstrekken van deze email tussen KPN en [VERTROUWELIJK].
12. Per email van 24 januari 2014 heeft KPN de email-correspondentie verstrekt tussen [VERTROUWELIJK] en KPN inzake lijnbewaking. Hierin heeft KPN de naam en contactgegevens van de KPN-accountmanager als ook die van de contactpersoon van [VERTROUWELIJK] onleesbaar gemaakt.

## **Besluit**

### **«Openbare versie»**

13. Per email van 24 januari 2014 heeft KPN de gevorderde SLA Smalband verstrekt. Hierin heeft KPN de namen onleesbaar gemaakt van de contactpersonen, de opstellers van het document en de actiehouders voor een ontwikkelpunt ten aanzien van het verbeteren van de realisatie KPI hersteltijd incidenten.

## **3 Juridisch kader**

14. Telecommunicatiewet - Vordering van inlichtingen

### *Artikel 18.7*

– 1. *Onze Minister, onderscheidenlijk de Autoriteit Consument en Markt, is bevoegd voor een juiste uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet van een ieder te allen tijde inlichtingen te vorderen voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.*

- 2. *Degene van wie krachtens het eerste lid inlichtingen zijn gevorderd, is verplicht deze onverwijld te geven, maar in elk geval binnen de daartoe door Onze Minister, onderscheidenlijk de Autoriteit Consument en Markt, te stellen termijn.*

- 3. *In een vordering op grond van het eerste lid kan wat betreft de te geven inlichtingen worden volstaan met:*

*a. het omschrijven van het onderwerp waarover inlichtingen moeten worden gegeven en*

*b. de bij het verstrekken van de inlichtingen aan te houden mate van detail.*

- 4. *Degene van wie de verstrekking van inlichtingen is gevorderd, is verplicht binnen de door Onze Minister, onderscheidenlijk de Autoriteit Consument en Markt, te bepalen redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden. Artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.*

15. Telecommunicatiewet - Bestuursdwang

*Artikel 15.2 – 2. De Autoriteit Consument en Markt is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens de in artikel 15.1, derde lid, bedoelde bepalingen.*

*Artikel 15.1 – 3. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens andere bepalingen van deze wet dan bedoeld in het eerste en tweede lid zijn belast de bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren.*

16. Algemene wet bestuursrecht – Handhaving.

*Artikel 5.2. – 1 In deze wet wordt verstaan onder:*

*a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde*

## Besluit

### «Openbare versie»

*verplichting of onthouden aanspraak;*

*b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding;*

*Artikel 5:31 d. Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:*

*a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en*

*b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

*Artikel 5:32. – 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.*

## 4 Overwegingen van ACM

*Vaststelling overtreding*

17. Op grond van artikel 18.7, lid 2 van de Tw is KPN verplicht gevorderde informatie onverwijld, maar in elk geval binnen de daartoe door ACM gestelde termijn te geven.

18. ACM constateert dat KPN niet heeft voldaan aan de informatieverzoeken ISDN lijnbewaking, omdat zij in de opgeleverde documenten de namen en zakelijke contactgegevens van KPN-medewerkers en de naam en zakelijke contactgegevens van de klant [VERTROUWELIJK] onleesbaar heeft gemaakt.

19. KPN is (algemeen) van mening dat zij de gevorderde inlichtingen, voor zover dit persoonsgegevens van medewerkers of derden betreft niet standaard hoeft te verstrekken. Zij toetst bij een dergelijk verzoek

(i) of het vorderen van deze inlichtingen redelijkerwijs noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van ACM (conform de redelijkheids- en noodzakelijkheidstoets van artikel 18.7 Tw); en

(ii) of, daarmee samenhangend, de nadelige gevolgen van het verstrekken van de gevraagde informatie niet onevenredig zwaar in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (conform de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb).

20. In onderhavig informatieverzoek heeft KPN haar eigen tweeledige toets aan artikel 18.7 Tw en het evenredigheidsbeginsel uitgevoerd en daarbij de volgende afwegingen gemaakt (zie brief van 17 januari 2014 van KPN):

*“In dit dossier heeft ACM bij brief van 5 december jl meede gedeeld dat er naar haar mening sprake is van overtreding van de non-discriminatie en transparantieverplichtingen van KPN, zoals opgelegd in de marktanalysebesluiten Vaste telefonie van 2008 en 2012. Nu het hier gaat om een dossier dat in de handhavende fase verkeert, kan KPN zich voorstellen dat het voor de uitoefening van de taak van ACM relevant is om kennis te nemen van de name van de*

## Besluit

### «Openbare versie»

*ondertekenaars van een overeenkomst als onderhavige SLA 2012. Het is denkbaar dat het belang van ACM in dit geval zwaarder weegt dan de nadelige gevolgen van een dergelijke verstrekking voor KPN en de betrokken individuen. Voor de in de SLA opgenomen namen van de (operationele) contactpersonen geldt dit echter niet. Om die redenen heeft KPN in de vandaag aan de heer Boogert toegezonden SLA 2012 de namen en handtekeningen van de ondertekenaars laten staan, maar heeft zij de namen van de (operationele) contactpersonen daaruit verwijderd. “*

21. In dezelfde brief van 17 januari 2014 sluit KPN af met het verzoek aan ACM om “een daadkrachtige motivering waarom verstrekking van deze namen in deze concrete gevallen redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de betreffende toezichttaak, alsmede waarom een dergelijke verstrekking niet onevenredig is in verhouding tot de nadelige gevolgen ervan voor KPN”.

22. ACM doet onderzoek naar mogelijke overtredingen van de toegang -, non-discriminatie en transparantieverplichtingen ten aanzien van de levering van ISDN-lijnbeveiliging met 4 uur herstelgarantie. In dat kader heeft ACM aan KPN de informatieverzoeken ISDN-lijnbeveiliging gedaan.

23. De redelijkheid van het verzoek om inlichtingen (inclusief namen en gegevens van betrokkenen bij de overeenkomst) ten behoeve van het onderzoek naar mogelijke discriminatoire afspraken en leveringen van gereguleerde toegangsdiensten volgt uit de non-discriminatie verplichting zelf.

24. Bij het vaststellen of er sprake is van afwijkende interne leveringen is het van belang vast te stellen welke precieze afspraken zijn gemaakt tussen KPN-NETCO en haar interne afnemers. Hierbij zijn de namen van de betrokken personen van groot belang.

25. Bij het vaststellen of er sprake is van weigering van toegang is van belang vast te stellen welke partijen hierom hebben verzocht en op welke wijze KPN met deze verzoeken is omgegaan. Hierbij is het van belang om de gegevens van de betrokken personen bij deze mogelijke verzoeken tot toegang te kennen.

26. KPN stelt zich echter op het standpunt dat de namen en gegevens van de betrokken personen niet relevant zijn voor de onderzoeksvraag van ACM. KPN volhardt daarom in haar weigering de door ACM gevorderde gegevens te verstrekken.

27. ACM stelt daarom vast dat KPN door het niet voldoen aan de informatieverzoeken ISDN Lijnbeveiliging artikel 18.7 van de Tw heeft overtreden.

## **Besluit**

### **«Openbare versie»**

#### *Bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom*

28. ACM is op grond van artikel 15.2 lid 2 van de Tw bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen waartoe ACM met het toezicht op de naleving is belast.

29. Eén van de verplichtingen waartoe ACM is belast met het toezicht op de naleving betreft de set van verplichtingen uit de besluiten Marktanalyse Vaste Telefoonie<sup>1</sup>. In het onderhavige geval betreft het de door ACM opgelegde toegang, non discriminatie en transparantie verplichtingen.

#### *Motivering om over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom*

30. KPN weigert de door ACM gevorderde informatie te verstrekken. Hierdoor wordt het onderzoek naar een mogelijke overtreding van de non-discriminatie en toegangsverplichtingen belemmerd. Als gevolg daarvan is ACM niet in staat haar toezichtstaken naar behoren uit te voeren.

31. Door het niet voldoen aan de informatieverzoeken ISDN-lijnbewaking heeft KPN artikel 18.7 van de Tw overtreden. ACM acht het van belang dat deze overtreding zo spoedig mogelijk wordt beëindigd. Daarom legt ACM een last onder dwangsom op aan KPN.

#### *Last onder dwangsom*

32. ACM gelast KPN alsnog (volledig) aan de informatieverzoeken ISDN Lijnbewaking te voldoen en de gevorderde inlichtingen aan ACM te verstrekken.

33. ACM legt KPN een dwangsom op ter hoogte van 50.000 euro per dag voor elke dag dat KPN niet aan voornoemde last voldoet met een maximum van 500.000 euro. De dwangsom wordt verbeurd na het verstrijken van de begunstigingstermijn.

#### *Begunstigingstermijn en hoogte dwangsom*

34. ACM geeft KPN uiterlijk tot twee weken na dagtekening van dit besluit om 17.00 uur de tijd om aan bovenstaande last te voldoen. Bij het vaststellen van deze termijn heeft ACM

---

<sup>1</sup> Besluit Marktanalyse Vaste Telefoonie, d.d. 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202721) en Besluit Marktanalyse Vaste Telefoonie, d.d. 26 april 2012 (kenmerk: OPTA/AM/2010/201189).

## **Besluit**

### **«Openbare versie»**

rekening gehouden met de mogelijkheid om KPN in de gelegenheid te stellen een voorziening te vragen tegen deze last onder dwangsom.

35. Mocht KPN binnen het aflopen van de begunstigingstermijn zijn overgegaan tot het aanvragen van een voorziening tegen deze last onder dwangsom dan wordt de begunstigingstermijn uitgesteld tot 2 werkdagen na uitspraak van de voorzieningenrechter.

## **Besluit**

### **«Openbare versie»**

## **5 Dictum**

36. ACM legt KPN een last onder dwangsom op met de volgende inhoud:

ACM gelast KPN de volgende documenten in afschrift te verstekken, zonder de namen en emailadressen van de in deze documenten genoemde personen onleesbaar te maken:

- Service Level Afspraken 2012 - Productspecifieke afspraken – Ten behoeve van ISDN30 en WLR hoogcapacitair;
- Service Level Afspraken 2012 – Productspecifieke afspraken - Smalband (Vaste Verbindingen); en
- E-mails van 2 en 3 oktober 2014 tussen KPN en [VERTROUWELIJK]

37. Indien KPN niet aan de vorenstaande last voldoet, verbeurt zij na het verstrijken van de begunstigingstermijn twee weken dagtekening van dit besluit om 17:00 uur een dwangsom van 50.000 euro per dag met een maximum van 500.000 euro.

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

w.g.

mr. C. de Jong-Kwestro

Teammanager Telecom, Vervoer en Post

## **Besluit**

### **«Openbare versie»**

#### **Bezwaar**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij de Autoriteit Consument en Markt. Het postadres is: Autoriteit Consument en Markt , t.a.v. de Directie Telecom, Vervoer en Post, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

ACM wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt, om in dat geschrift ACM te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien ACM uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien ACM uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door ACM worden behandeld.