

# Besluit

## Openbare versie

Ons kenmerk: OPTA/AM/2008/202097

Zaaknummer: 08.0204.37

Datum: 10 oktober 2008

**Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op grond van artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet tot het opleggen van een boete tot handhaving van de non-discriminatieverplichting die Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen op grond van artikel 6a.12, onder a, van de Telecommunicatiewet is opgelegd.**

### 1 Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) is op grond van artikel 15.1, derde lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) jo. artikel 15 Wet Onafhankelijke post en telecommunicatie autoriteit (Wet OPTA) belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde regelgeving en besluiten. Eén van de verplichtingen die in dat kader op Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen rust is de non-discriminatieverplichting die op grond van artikel 6a.12, onder a, van de 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) is opgelegd. Door een toezichthoudend ambtenaar als bedoeld in artikel 15.1, derde lid, van de Tw is vastgesteld dat Koninklijke KPN N.V. deze non-discriminatieverplichting heeft overtreden. Voor zover de door de toezichthoudend ambtenaar vastgestelde gedragingen mede zijn verricht door KPN Telecom B.V., een 100% dochter van Koninklijke KPN N.V., dienen deze gedragingen vanwege de beslissende invloed van Koninklijke KPN N.V. daarop aan Koninklijke KPN N.V. te worden toegerekend. Koninklijke KPN N.V. (hierna KPN) wordt daarom als overtreder van de non-discriminatieverplichting aangemerkt.
2. KPN heeft onder de noemer Business Voice Internationaal (hierna: BVI) selectief aan **[VERTROUWELIJK]** afnemers van uitgaand telefonieverkeer via het vaste net een individueel bepaalde, extra, korting verstrekt die niet aan afnemers met een vergelijkbaar vraagprofiel is verstrekt. Daarmee is de non-discriminatieverplichting die KPN op de markten voor lokaal en nationaal verkeer en vast naar mobiel verkeer is opgelegd, overtreden.
3. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat de extra korting die onder de noemer BVI op internationaal verkeer is verstrekt, volgens de interne verkooprichtlijnen van KPN uitsluitend mocht worden aangeboden in combinatie met de kortingsvoordeelregelingen Wordline XL en BelZakelijk (Company), en dan uitsluitend aan zogenaamde *at risk* afnemers. Twee criteria die KPN hanteerde teneinde te bepalen of het om een *at risk* afnemer gaat aan wie een extra korting mocht worden aangeboden, zijn (1) de klant heeft een concurrerend aanbod ontvangen van een andere aanbieder, of (2) de klant neemt concurrerende telecommunicatie producten/diensten af van een andere aanbieder.

## Besluit

### Openbare versie

4. Voorts is van belang dat als afnemers voor hun gereguleerde verkeer naar een concurrent zouden willen overstappen, zij op grond van de voorwaarden van BVI weliswaar de extra korting onder de noemer BVI op internationaal verkeer mogen behouden, maar de basiskorting die zij op internationaal verkeer via de oorspronkelijke Worldline XL en BelZakelijk (Company) regelingen ontvingen, verliezen. Daarin is een negatieve prikkel gelegen om, nadat Worldline XL of BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI is afgesloten, open te staan voor mogelijkheden bij de concurrent, ook voor zover het de gereguleerde markten betreft.
5. Worldline XL en BelZakelijk (Company) zijn kortingsvoordeelregelingen voor uitgaand telefonieverkeer via het vaste netwerk. Beide regelingen bieden korting op het (ongereguleerde) internationale verkeer en op het (gereguleerde) nationale verkeer (zowel binnen als buiten de regio) en het (gereguleerde) verkeer van vaste naar mobiele aansluitingen. BVI mocht dus uitsluitend worden aangeboden aan afnemers die mede voor gereguleerde diensten een contract met KPN hadden gesloten of gingen afsluiten en die mede ten aanzien van die gereguleerde diensten als *at risk* klanten moesten worden aangemerkt. BVI richtte zich met andere woorden in ieder geval onder andere op afnemers op de gereguleerde markten voor nationaal en vast naar mobiel verkeer.
6. Dat betekent dat aan afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) wel een extra korting mag worden aangeboden, maar uitsluitend als daarmee niet de non-discriminatieverplichting (en de overige verplichtingen uit het retailbesluit) worden overtreden. Met BVI gebeurde dat wel. KPN heeft BVI in **[VERTROUWELIJK]** gevallen selectief – uitsluitend aan bepaalde *at risk* klanten – en met een per afnemer individueel bepaald kortingspercentage aangeboden. De concurrentiemogelijkheden van de andere aanbieders op de gereguleerde markten voor vaste telefonie zijn daarmee nadelig beïnvloed. Het betreft naar het oordeel van het college zeer zware overtredingen. Het college legt KPN hiervoor een boete op van € 1.500.000. Dit besluit wordt hieronder nader uitgewerkt.

## 2 Juridisch kader

7. 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>1</sup>
8. 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. Een van die verplichtingen is de non-discriminatieverplichting op grond van artikel 6a.12, onder a, van de Tw.

---

<sup>1</sup> Kenmerk OPTA/TN/2005/203468.

## Besluit

### Openbare versie

9. Artikel 6a.12, onder a, van de Tw bepaalt:

*“Het college kan op grond van artikel 6a.2, eerste lid, de verplichting opleggen om:  
a. bij de levering van door het college te bepalen eindgebruikersdiensten, de eindgebruikers van die diensten in gelijke gevallen gelijk te behandelen;”*

10. 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 prijsontbinding. 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.”*

11. Naast een non-discriminatieverplichting zijn aan KPN in het retailbesluit de volgende verplichtingen opgelegd op de niet-concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie (punt viii t/m xiv van het dictum):
- de transparantieplichting (artikel 6a.12, onder c, van de Tw);
  - de verplichting tot tariefregulering, ondergrens op basis van een combinatorische prijsqueezetoeets (artikel 6a.13 van de Tw);
  - het verbod op het hanteren van excessieve tarieven (artikel 6a.13 van de Tw);
  - het hanteren van een door het college goedgekeurd kostentoerekeningsstelsel (artikel 6a.13, tweede lid, van de Tw);

## **Besluit**

### **Openbare versie**

- de verplichting om tarieven die niet aan de combinatorische prijssqueezezoets voldoen eerst door het college goed te laten keuren, alvorens ze in de markt te zetten (artikel 6a.14 van de Tw); en
  - de meldingsplicht voor alle nieuwe diensten en tarieven (artikel 6a.13, vijfde lid, van de Tw).
12. Het college is op grond van artikel 15.1, derde lid, juncto 15.4, tweede lid onder a, van de Tw belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen opgenomen in hoofdstuk 6a van de Tw.
13. 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 voorschrijf;
  - indien een boete wordt opgelegd de te betalen geldsom, alsmede een toelichting op de hoogte daarvan.
14. 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.
15. Het college heeft beleidsregels met betrekking tot het opleggen van boetes (hierna: Boetebeleidsregels) vastgesteld<sup>2</sup>. Met deze Boetebeleidsregels geeft het college invulling aan zijn beleidsvrijheid ten aanzien van het vaststellen van de hoogte van boetes ingevolge artikel 15.4 van de Tw en wordt inzicht verschaft in de factoren die de hoogte van de boete bepalen.

## **3 Verloop van de procedure en bronnen**

16. In dit hoofdstuk wordt het verloop van de procedure die tot dit besluit heeft geleid beschreven. Voorts wordt een overzicht gegeven van de relevante correspondentie en documentatie die de toezichthoudend ambtenaar heeft gebruikt bij de opstelling van zijn rapport.

### **3.1 Verloop van de procedure**

17. Uit hoofde van een ambtshalve toezichtactie op het (groot)zakelijk marktsegment heeft het college KPN bij brief van 27 maart 2007 (kenmerk: OPTA/IPB/2007/200555) onder andere verzocht om hem ten aanzien van een zestiental – door toezichthoudend ambtenaren geselecteerde – zakelijke afnemers een afschrift te doen toekomen van de meest recente (gelding hebbende) overeenkomst(en) voor de levering van vaste telefonie.

---

<sup>2</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.

## Besluit

### Openbare versie

18. KPN heeft deze informatie (gedeeltelijk) opgeleverd bij brief van 12 april 2007 (kenmerk: 2007-U-013-OID). Naar aanleiding van een tweetal van deze contracten heeft het college bij brief van 6 juni 2007 (kenmerk: OPTA/IPB/2007/201020) vragen gesteld ten aanzien van BVI. KPN heeft hierop gereageerd per brief van 28 juni 2007 (kenmerk: 2007-U-020-OID) en per e-mail van 1 augustus 2007.
19. Bij brief van 21 augustus 2007 (kenmerk: OPTA/TN/2007/201609) heeft het college een eerste reactie gegeven ten aanzien van BVI (in relatie tot WorldLine XL) en KPN verzocht om informatie op te leveren met betrekking tot de afnemers van BVI, specifiek in combinatie met WorldLine XL. Per brief van 30 augustus 2007 (kenmerk: 2007-U-025-OID) en 17 september 2007 (kenmerk: 2007-U-027-OID) heeft KPN de gevraagde informatie aan het college verstrekt.
20. Per brief van 23 oktober 2007 (kenmerk: OPTA/TN/2007/202183) heeft het college KPN geïnformeerd over de uitbreiding van het onderzoek naar de toepassing van BVI in combinatie met BelZakelijk en BelZakelijk Company en haar verzocht over deze combinaties informatie te verstrekken. Daarnaast is KPN verzocht om een complete dienstbeschrijving van BVI met bijbehorende voorwaarden, alsmede relevante documentatie met betrekking tot de introductie van BVI, aan het college te verstrekken. Per brief van 7 november 2007 (kenmerk: R/07/U/137) en e-mail van 14 november 2007 heeft KPN de gevraagde informatie verstrekt.
21. Bij brief van 21 november 2007 (kenmerk: OPTA/TN/2007/202364) heeft het college KPN aangegeven van oordeel te zijn dat het overeenkomen van BVI in combinatie met WorldLine XL, BelZakelijk of BelZakelijk Company in strijd is met de non-discriminatieverplichting uit het retailbesluit (dictumonderdeel vii), aangezien met deze bundels individuele (selectieve) kortingen aan eindgebruikers worden verstrekt.
22. Op 28 november 2007 heeft KPN het college per brief (kenmerk: R/07/U/145) geïnformeerd dat zij het oordeel van het college niet deelt, omdat volgens haar geen sprake is van een bundeling van BVI met enige andere gereguleerde kortingsregeling en dat BVI volstrekt onafhankelijk wordt aangeboden op de ongereguleerde markt voor internationaal verkeer. Op 10 december 2007 heeft het college zijn eerder ingenomen standpunt aan KPN nader uiteengezet door middel van een presentatie ten kantore van OPTA.
23. Op 18 december 2007 heeft KPN het college per brief geïnformeerd (kenmerk: 07CLR1812-U/RR) over de wijze waarop zij het aanbieden van BVI in de huidige vorm heeft stopgezet, de introductie van een nieuwe regeling genaamd BVN per 1 februari 2008 alsmede de "ontbundeling" van het internationale en nationale verkeer voor de interim-periode tot aan de introductie van BVN.
24. Het college heeft hierop eveneens per brief van 18 december 2007 (kenmerk: OPTA/TN/2007/202783) gereageerd door aan te geven dat met KPN's benadering de door het

## Besluit

### Openbare versie

college geconstateerde overtredingen niet daadwerkelijk worden beëindigd. Tegelijkertijd heeft het college randvoorwaarden geschetst waaronder dit wel het geval zou zijn.

25. Bij brief van 10 januari 2008 (kenmerk: R/08/U/002) heeft KPN nogmaals kort haar juridische standpunt ten aanzien van BVI uiteengezet en de toepassing daarvan in het licht van het retailbesluit. Tegelijkertijd heeft zij in deze brief aangegeven aan de wens van het college te willen voldoen. Zij zal haar BVI-klienten uiterlijk in de laatste week van januari 2008 een brief sturen in overeenstemming met de uitgangspunten die het college in zijn brief van 18 december 2007 uiteen heeft gezet.
26. Op 25 januari 2008 heeft KPN het college per e-mail een concept klantbrief doen toekomen inzake de beëindiging van de BVI-contracten. Op 28 januari 2008 heeft het college per e-mail opmerkingen geplaatst bij de concept klantbrief. Op 29 januari 2008 heeft KPN het college per e-mail een aangepaste versie van de conceptbrief gestuurd, welke door het college op diezelfde datum, eveneens per e-mail, akkoord is bevonden.
27. Per e-mail van 1 februari 2008 heeft KPN het college afschriften doen toekomen van de door KPN op 31 januari 2008 verstuurd klantbrieven inzake de beëindiging van BVI per 1 februari 2008. Op 4 februari 2008 heeft het college KPN per e-mail verzocht om te controleren of alle BVI-klienten daadwerkelijk een beëindigingbrief hebben ontvangen. Per e-mail van 14 februari 2008 heeft KPN het college laten weten dat nadere analyse heeft uitgewezen dat aan **[VERTROUWELIJK]** klienten nog geen beëindigingbrief was gestuurd. Op 18 februari 2008 heeft KPN het college per e-mail voorzien van de afschriften van de op 15 februari 2008 (**[VERTROUWELIJK]**) nagestuurde klantbrieven inzake de beëindiging van BVI per 1 februari 2008.
28. Op 11 maart 2008 heeft KPN het college per e-mail geïnformeerd dat een eigen interne controle aan het licht heeft gebracht dat van **[VERTROUWELIJK]** BVI-klienten (die niet eerder bij het college bekend waren) het contract nog niet was opgezegd. Tevens heeft KPN het college afschriften doen toekomen van de aan deze klienten nagestuurde brieven ter beëindiging van BVI (met terugwerkende kracht per 1 februari 2008), alsmede ter terugvordering van de na 1 februari uitgekeerde BVI-kortingen.
29. Per e-mail van 13 maart 2008 heeft het college bij KPN geïnformeerd naar de achtergrond van de door haar uitgevoerde interne controle. KPN heeft hierop per e-mail van 31 maart 2008 gereageerd.
30. Bij brief van 25 april 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/200983) heeft het college KPN verzocht om het feitencomplex te verifiëren dat ten grondslag ligt aan het concept rapport BVI. Tevens is KPN verzocht om enige aanvullende informatie op te leveren. KPN heeft hierop gereageerd per brief van 15 mei 2008 (kenmerk: R/08/U/062). Tevens heeft zij het college geïnformeerd dat zij als gevolg van een nacontrole **[VERTROUWELIJK]** BVI-klienten op 25 april 2008 alsnog een brief

## Besluit

### Openbare versie

ter beëindiging (per 1 februari 2008) heeft moeten nasturen. In het rapport is de reactie van KPN op het feitencomplex verwerkt.

31. Per e-mail van 19 mei 2008 heeft het college KPN verzocht om een nadere toelichting op het door haar aangeleverde excel-bestand. Op 20 mei 2008 heeft KPN deze nadere toelichting, eveneens per e-mail, verstrekt.
32. Op 18 juli 2008 heeft een toezichthoudend ambtenaar van OPTA in een rapport als bedoeld in artikel 15.8 van de Tw (hierna: het boeterapport) geconstateerd dat KPN in **[VERTROUWELIJK]** gevallen een overtreding van de non-discriminatieverplichting heeft begaan. Dit rapport is aan KPN gezonden.
33. Tijdens een hoorzitting op 5 september 2008 heeft KPN mondeling haar zienswijze op het boeterapport gegeven. KPN heeft aangegeven niet van de gelegenheid gebruik te maken haar zienswijze op het boeterapport ook schriftelijk te geven. Het verslag van de hoorzitting is als bijlage 1 opgenomen bij dit besluit.
34. Op de hoorzitting zijn KPN enige vragen voorgelegd die KPN niet op de hoorzitting zelf kon beantwoorden. KPN is verzocht de antwoorden op die vragen uiterlijk 12 september 2008 aan het college toe te zenden. KPN heeft op 10 september 2008 om uitstel tot 15 september 2008 verzocht en dit verzoek is gehonoreerd. KPN heeft de vragen bij brief van 15 september 2008 beantwoord.

### 3.2 Gehanteerde bronnen

35. De relevante correspondentie en overige documentatie is als bijlage bij het boeterapport opgenomen. Een overzicht van deze stukken is opgenomen in de onderstaande tabel.

Nr.	Soort	Omschrijving	Datum	Kenmerk
1	Brief	Informatieverzoek OPTA zakelijke overeenkomsten	27 maart 2007	OPTA/IPB/2007/200555
2	Brief	Oplevering informatie KPN zakelijke overeenkomsten	12 april 2007	2007-U-013-OID
3	Brief	Aanvullende vragen OPTA (w.o. BVI)	6 juni 2007	OPTA/IPB/2007/201020
4	Brief	Antwoorden KPN (w.o. BVI)	28 juni 2007	2007-U-020-OID
5	E-mail	Nader informatie KPN over BVI	1 augustus 2007	-
6	Brief	Informatieverzoek OPTA BVI - WLXL	21 augustus 2007	OPTA/TN/2007/201609
7	Brief	Antwoorden KPN BVI - WLXL	30 augustus 2007	2007-U-025-OID
8	Brief	Antwoorden KPN contractduur BVI	17 september 2007	2007-U-027-OID
9	Brief	Informatieverzoek OPTA BVI - BZ(C)	23 oktober 2007	OPTA/TN/2007/202183
10	Brief	Antwoorden KPN BVI - BZ(C)	7 november 2007	R/07/U/137
11	E-mail	Antwoorden KPN contractduur BVI	14 november 2007	-

## Besluit Openbare versie

12	Brief	Standpunt OPTA BVI	21 november 2007	OPTA/TN/2007/202364
13	Brief	Zienswijze KPN BVI (1)	28 november 2007	R/07/U/145
14	Hand-out	Presentatie OPTA BVI	10 december 2007	-
15	Brief	Aankondiging KPN BVI - BVN	18 december 2007	07CLR1812-U/RR
16	Brief	Reactie OPTA aankondiging KPN BVI - BVN	18 december 2007	OPTA/TN/2007/202783
17	E-mail	Reactie KPN uitstaande offertes BVI	19 december 2007	-
18	E-mail	Concept brief KPN toelichting BVI	24 december 2007	-
19	E-mail	Reactie OPTA concept brief KPN toelichting BVI	4 januari 2008	-
20	Brief	Zienswijze KPN BVI (2)	10 januari 2008	R/08/U/002
21	E-mail	Concept brief KPN beëindiging BVI	25 januari 2008	-
22	E-mail	Offertebeschrijving nieuwe kortingsregeling BVN + offertebeschrijving BVI	28 januari 2008	-
23	E-mail	Reactie OPTA concept brief KPN beëindiging BVI + offertebeschrijvingen BVN en BVI	28 januari 2008	-
24	E-mail	Aangepaste concept brief KPN beëindiging BVI	29 januari 2008	-
25	E-mail	Akkoord OPTA brief KPN beëindiging BVI	29 januari 2008	-
26	E-mail	Bevestiging KPN t.a.v. kopieën klantbrieven	30 januari 2008	-
27	E-mail	Kopieën klantbrieven d.d. 31 januari 2008	1 februari 2008	-
28	E-mail	Verzoek OPTA om check op aantal klantbrieven	4 februari 2008	-
29	E-mail	Overzicht van niet verzonden klantbrieven	14 februari 2008	-
30	E-mail	Kopieën van <b>[VERTROUWELIJK]</b> nagezonden klantbrieven d.d. 15 februari 2008	18 februari 2008	-
31	E-mail	Kopieën van <b>[VERTROUWELIJK]</b> nagezonden klantbrieven d.d. 12 maart 2008 n.a.v. interne controle KPN	11 maart 2008	-
32	E-mail	Vragen OPTA over achtergrond interne controle KPN	13 maart 2008	-
33	E-mail	Toelichting KPN op interne controle	31 maart 2008	-
34	Brief	Feitencomplex concept rapport BVI + verzoek om aanvullende informatie	25 april 2008	OPTA/AM/2008/200983
35	Brief	Reactie KPN op feitencomplex KPN + oplevering aanvullende informatie	15 mei 2008	R/08/U/062
36	E-mail	Verzoek OPTA om nadere toelichting KPN op excel-bestand	19 mei 2008	-
37	E-mail	Nadere toelichting van KPN op excel-bestand	20 mei 2008	-
38	Uitdraai excel	Omzetberekening OPTA <b>[VERTROUWELIJK]</b> afnemers o.b.v. gegevens KPN	-	-

## Besluit

### Openbare versie

#### 4 Relevante feiten

36. De toezichthoudend ambtenaar heeft in het boeterapport de volgende relevante feiten vastgesteld.

##### 4.1 Wat is BVI?

37. BVI staat voor "Business Voice International". Afnemers van WorldLine XL en BelZakelijk (Company) ontvangen met BVI een extra korting op vast internationaal telefonieverkeer. Zij kunnen daarbij kiezen voor een contractduur van 1, 2 of 3 jaar. Het extra kortingspercentage is over het algemeen hoger naarmate de contractduur langer is.
38. BVI is door KPN geïntroduceerd op 1 maart 2006 en is gericht op het terugwinnen (*win back*) en behoud van klanten uit het top-3000 segment van de markt. Het kortingspercentage hangt mede af van de door de afnemer gekozen contractduur. BVI wordt volgens de interne verkooprichtlijnen in beginsel slechts aangeboden in combinatie met de kortingsregeling WorldLine XL of BelZakelijk (Company). Bij een gecombineerde afname van WorldLine met BVI is het de bedoeling dat de klant eerst wordt opgewaardeerd van WorldLine naar WorldLine XL.
39. De BVI-kortingen zijn klantspecifiek en worden alleen aan een beperkt aantal (at risk) klanten gegeven. KPN hanteert een aantal at risk regels. Twee relevante criteria daarbij zijn: (1) de klant heeft een concurrerend aanbod ontvangen van een andere aanbieder, of (2) de klant neemt concurrerende telecom producten/diensten af van een andere aanbieder.
40. De aanvullende BVI-kortingen variëren van **[VERTROUWELIJK]** tot maximaal **[VERTROUWELIJK]**. De totale korting op internationaal verkeer bedraagt maximaal **[VERTROUWELIJK]**.

##### 4.2 Wat is WorldLine XL?

41. WorldLine XL is een kortingsvoordeelregeling voor uitgaand vast telefonieverkeer. Deze kortingsregeling biedt korting op al het nationale verkeer (zowel binnen als buiten de regio), het verkeer van vaste naar mobiele aansluitingen en al het internationale verkeer. Het totaal aan uitgaande gesprekskosten bepaalt de hoogte van de korting. Hoe meer er wordt gebeld, hoe hoger de korting. Het betreft alle gesprekskosten van één klant (dus van alle vestigingen tezamen). WorldLine XL kent geen minimale contractduur en kan op ieder moment door de klant worden opgezegd.
42. WorldLine XL kent de volgende kortingspercentages ten opzichte van de BelBasis-tarieven van KPN (de standaard tarieven):

## Besluit Openbare versie

Totale gesprekskosten Per 2 maanden	Binnen de regio + starttarief	Buiten de regio + starttarief	Vast-mobiel + starttarief	Internationaal + starttarief
Vanaf €50	5%	5%	5%	12%
Vanaf €1000	6%	6%	6%	21%
Vanaf €2000	7%	7%	7%	23%
Vanaf €5000	9%	9%	9%	25%
Vanaf €10000	11%	11%	11%	27%
Vanaf €25000	14%	14%	14%	31%
Vanaf €50000	17%	17%	17%	32%

43. Ultimo 2007 had KPN in totaal **[VERTROUWELIJK]** klanten die de kortingsregeling WorldLine XL bij haar afnamen.
44. WorldLine XL is door KPN conform het retailbesluit (dictumpunt xiv) als gereguleerde dienst bij het college gemeld. De kortingsregeling WorldLine XL kwalificeert als bundel van gereguleerde diensten (biba, buba, vamo) en ongereguleerde diensten (internationaal) op grond van randnummer 5 van annex F van het retailbesluit.
45. KPN heeft WorldLine XL in combinatie met BVI niet als (nieuwe) gereguleerde dienst of tarief bij het college gemeld.

### 4.3 Wat is BelZakelijk (Company)?

46. BelZakelijk is een zakelijk maandelijks beltegoed voor uitgaand telefonieverkeer via het vaste netwerk. De afnemer kiest een beltegoed (uit 10) en krijgt daarmee korting op zijn uitgaande vaste telefonieverkeer. Deze kortingsregeling biedt korting op al het nationale verkeer (zowel binnen als buiten de regio), het verkeer van vaste naar mobiele aansluitingen en al het internationale verkeer. Hoe hoger het beltegoed, des te hoger de korting. Het beltegoed is onbeperkt houdbaar. BelZakelijk kan op ieder moment door de klant worden opgezegd. Bij opzegging van BelZakelijk ontvangt de klant het niet verbruikte beltegoed retour. BelZakelijk kent geen minimale contractduur.
47. BelZakelijk kent de volgende kortingspercentages (ook geldig buiten het beltegoed) ten opzichte van de BelBasis-tarieven van KPN (de standaard tarieven):

## Besluit Openbare versie

Beltegoed per maand	Binnen de regio + starttarief	Buiten de regio + starttarief	Vast-mobiel + starttarief	Internationaal + starttarief
Beltegoed € 5,00	4%	8%	3%	11%
Beltegoed € 10,00	4%	9%	3%	13%
Beltegoed € 25,00	4%	10%	3%	15%
Beltegoed € 50,00	4%	11%	3%	17%
Beltegoed € 100,00	4%	12%	3%	19%
Beltegoed € 250,00	4%	13%	3%	21%
Beltegoed € 500,00	4%	14%	3%	23%
Beltegoed € 1000,00	4%	15%	3%	25%
Beltegoed € 2500,00	4%	16%	4%	27%
Beltegoed € 5000,00	4%	17%	4%	29%

48. BelZakelijk Company is een extra kortingsregeling bovenop BelZakelijk. BelZakelijk Company wordt automatisch ingesteld als een bedrijf meer dan één vestiging heeft met een BelZakelijk beltegoed. Bij BelZakelijk Company blijft het beltegoed per vestiging gelden. Ook BelZakelijk Company kent geen minimale contractduur.
49. BelZakelijk Company kent de volgende kortingspercentages (ook geldig buiten het beltegoed) ten opzichte van de BelBasis-tarieven van KPN (de standaard tarieven):

Beltegoed per maand	Binnen de regio + starttarief	Buiten de regio + starttarief	Vast-mobiel + starttarief	Internationaal + starttarief
Beltegoed € 5,00	9%	13%	8%	16%
Beltegoed € 10,00	9%	14%	8%	18%
Beltegoed € 25,00	9%	15%	8%	20%
Beltegoed € 50,00	9%	16%	8%	22%
Beltegoed € 100,00	9%	17%	8%	24%
Beltegoed € 250,00	9%	18%	8%	26%
Beltegoed € 500,00	9%	19%	8%	28%
Beltegoed € 1000,00	9%	20%	8%	30%
Beltegoed € 2500,00	9%	21%	9%	32%
Beltegoed € 5000,00	9%	22%	9%	34%

50. Ultimo 2007 had KPN in totaal **[VERTROUWELIJK]** afnemers die de kortingsregeling BelZakelijk (Company) bij haar afnamen.
51. BelZakelijk (Company) is door KPN conform het retailbesluit (dictumpunt xiv) als gereguleerde dienst bij het college gemeld. De kortingsregeling BelZakelijk (Company) kwalificeert als bundel van gereguleerde diensten (biba, buba, vamo) en ongereguleerde diensten (internationaal) op grond van randnummer 5 van annex F van het retailbesluit.

## Besluit

### Openbare versie

52. KPN heeft BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI niet als (nieuwe) gereguleerde dienst of tarief bij het college gemeld.

#### 4.4 Aantal afnemers en betrokken omzet

53. In de onderstaande tabel wordt het aantal afnemers weergegeven dat naast WorldLine XL of BelZakelijk (Company) een extra korting ontvangt uit hoofde van BVI. Deze aantallen zijn door KPN aangeleverd bij brief van respectievelijk 30 augustus 2007 (zie bijlage 7 van het boeterapport) en 7 november 2007 (zie bijlage 10 van het boeterapport).

Kortingsregeling in combinatie met BVI	Aantal afnemers <sup>3</sup>
WorldLine XL	[VERTROUWELIJK]
BelZakelijk (Company)	[VERTROUWELIJK]
<b>Totaal</b>	[VERTROUWELIJK] <sup>4</sup>

54. Voor al deze afnemers heeft KPN daarnaast (o.a.) de volgende gegevens opgeleverd (zie bijlage 7, 8, 10 en 11 van het boeterapport):
- bruto verkeersomzetten over mei en juni 2007 (totaal, biba, buba, vamo, internationaal);
  - toegepaste kortingspercentages uit hoofde van WorldLine XL of BelZakelijk (Company);
  - toegepaste kortingspercentage uit hoofde van BVI;
  - ingangdatum en duur van het BVI-contract.
55. Op basis van deze gegevens is in het boeterapport – aan de hand van extrapolatie – de netto betrokken omzetten per afnemer bepaald. Hiertoe zijn in eerste instantie de gemiddelde bruto dagomzetten per afnemer bepaald in de periode mei en juni 2007, waarna deze dagomzetten per afnemer gecorrigeerd zijn voor de door KPN toegepaste kortingspercentages en vermenigvuldigd zijn met de uiteindelijke duur in dagen.
56. Voor de [VERTROUWELIJK] afnemers die WorldLine XL in combinatie met BVI afnamen, levert dit een netto betrokken omzet op van € 8.406.548, welke is gespecificeerd in onderstaande tabel.

---

<sup>3</sup> Indien een klant meerdere vestigingen heeft, wordt iedere vestiging in dit rapport als aparte afnemer geteld. Het kan immers zo zijn dat vestigingen, behorend tot dezelfde firma, een verschillend BelZakelijk-pakket (tegoed) afnemen.

<sup>4</sup> Daarnaast nemen er [VERTROUWELIJK] klanten naast BVI geen gebruik van een andere kortingsregeling van KPN (zie bijlage 7 van het boeterapport). Wel betrekken zij de generieke BelBasis-aanbieding van KPN.

## Besluit

### Openbare versie

WorldLine XL in combinatie met BVI	Bruto omzet	Korting WorldLine XL	Korting BVI	Netto omzet
Lokaal/nationaal + vast-mobiel verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Internationaal verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Overig verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>Totaal</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€1.387.162	€8.406.548

57. Voor de [VERTROUWELIJK] afnemers die BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI afnamen, levert dit een netto betrokken omzet op van € 2.563.796, welke is gespecificeerd in onderstaande tabel.

BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI	Bruto omzet	Korting BelZakelijk (C)	Korting BVI	Netto omzet
Lokaal/nationaal + vast-mobiel verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Internationaal verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Overig verkeer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<b>Totaal</b>	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	€314.285	€2.563.796

58. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de totale netto betrokken omzet over de periode tot 1 februari 2008 gelijk is aan € 10.970.344 (€ 8.406.548 + € 2.563.796). Aan extra kortingen onder de noemer van BVI heeft KPN in deze periode in totaal € 1.701.447 (€ 1.387.162 + € 314.285) verstrekt.

#### 4.5 Aantal verstuurd opzeggingsbrieven

59. KPN heeft op 31 januari 2008 in totaal [VERTROUWELIJK] opzeggingsbrieven verstuurd waarin klanten zijn geïnformeerd over de beëindiging van hun huidige BVI-contract per 1 februari 2008 (zie bijlage 27 van het boeterapport). In diezelfde brief heeft KPN deze klanten geïnformeerd over de introductie van een nieuwe kortingsregeling voor vast nationaal verkeer, genaamd "Business Voice Nationaal" (hierna: BVN).
60. Aangezien het aantal verstuurd opzeggingsbrieven van [VERTROUWELIJK] verschilt van de eerder door KPN opgegeven aantallen (zie bijlage 7 en 10 van het boeterapport), heeft KPN – op verzoek van het college – gecontroleerd of alle afnemers van BVI daadwerkelijk een

## Besluit

### Openbare versie

opzeggingsbrief hebben ontvangen. Hieruit is naar voren gekomen dat in totaal [VERTROUWELIJK] klanten (waarvan [VERTROUWELIJK] nevenvestigingen) nog geen brief hadden ontvangen. Aan deze klanten heeft KPN op 15 februari 2008 (in totaal [VERTROUWELIJK]) opzeggingsbrieven verstuurd, waarmee hun BVI-contracten met terugwerkende kracht, eveneens per 1 februari 2008, zijn beëindigd (zie bijlage 30 van het boeterapport).

61. Op 11 maart 2008 heeft KPN het college geïnformeerd over de uitkomsten van een eigen interne controle. Uit deze interne controle is naar voren gekomen dat er nog [VERTROUWELIJK] klanten in de systemen stonden die naast BVI, WorldLine XL of BelZakelijk (Company) afnamen. Deze klanten zijn per brief van 12 maart 2008 geïnformeerd over de beëindiging van hun BVI-contract per 1 februari 2008, alsmede over de terugvordering van de uitgekeerde BVI-kortingen sinds 1 februari 2008 (zie bijlage 31 van het boeterapport). Op 25 april 2008 heeft KPN dit voor nog [VERTROUWELIJK] klanten moeten doen (zie bijlage 35 van het boeterapport).

#### 4.6 Aantal afnemers en betrokken omzet: aangepast o.b.v. nieuwe informatie KPN

62. De [VERTROUWELIJK] klanten waarvan KPN op 11 maart en 25 april melding heeft gemaakt bij het college, zijn nieuw ten opzichte van de [VERTROUWELIJK] afnemers uit paragraaf 4.4. Van deze [VERTROUWELIJK] klanten heeft er één een tweetal vestigingen, hetgeen dus neerkomt op in totaal [VERTROUWELIJK] afnemers. Uit het door KPN aangeleverde overzicht (in excel-format) blijkt echter dat slechts [VERTROUWELIJK] van de [VERTROUWELIJK] afnemers WorldLine XL of BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI afnamen. De overige [VERTROUWELIJK] afnemers nemen de combinatie WorldLine-BVI af, hetgeen geen onderdeel uitmaakt van het onderhavige onderzoek. Het totaal aantal afnemers dat naast WorldLine XL of BelZakelijk (Company) een korting heeft ontvangen uit hoofde van BVI komt daarmee op [VERTROUWELIJK].
63. Voor deze [VERTROUWELIJK] afnemers die WorldLine XL of BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI afnamen, is in het boeterapport berekend – aan de hand van extrapolatie op basis van de door KPN aangeleverde omzetgegevens – dat zij gezamenlijk voor KPN een netto betrokken omzet hebben opgeleverd van € 113.015. Het totaal van de aan deze afnemers verstrekte BVI-kortingen is berekend op € 26.693.
64. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de totale netto betrokken omzet over de periode tot 1 februari 2008, aangepast voor [VERTROUWELIJK] extra afnemers, gelijk is aan € 11.083.359 (€ 10.970.344 + € 113.015). Aan extra kortingen onder de noemer van BVI heeft KPN in deze periode in totaal € 1.728.140 (€ 1.701.447 + € 26.693) verstrekt.

#### 4.7 Reactie KPN op de door de toezichthoudend ambtenaar vastgestelde feiten

65. Tijdens de hoorzitting heeft KPN aangegeven dat zij wat betreft de feitelijke grondslag van het boeterapport geen opmerkingen heeft.

## Besluit

### Openbare versie

## 5 Zienswijze KPN

66. KPN heeft op de hoorzitting samengevat aangegeven dat zij de non-discriminatieverplichting niet heeft overtreden om de volgende redenen.
- BVI enerzijds en Worldline XL en BelZakelijk (Company) anderzijds zijn stand-alone aangeboden.
  - BVI was een dienst op een niet-gereguleerde markt voor vaste telefonie, zodat KPN deze dienst niet transparant en niet non-discriminatoire behoefde aan te bieden.
  - In het boeterapport is de dienst BVI ten onrechte opgeteld bij de diensten Worldline XL en BelZakelijk (Company) tot een gereguleerde dienst; het betreft echter van elkaar te onderscheiden diensten.
  - BVI was niet specifiek bedoeld om Worldline XL- en BelZakelijk (Company) klanten binnenboord te houden; BVI was als algemeen aanbod opgenomen in de portfolio van de salesorganisatie en kon in iedere situatie worden ingezet. Dat BVI in de praktijk hoofdzakelijk aan afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) is aangeboden, maakt dit niet anders.
  - De vaststelling van de toezichthoudend ambtenaar dat de hoogte van de korting op internationaal verkeer was gekoppeld aan de afname van nationaal verkeer, gaat er aan voorbij dat de markt voor internationaal verkeer zeer concurrerend is en klanten bij de concurrentie vergelijkbare tarieven c.q. kortingspercentages moeten kunnen bedingen als bij KPN.
  - De vaststelling van de toezichthoudend ambtenaar gaat er voorts aan voorbij dat als een klant met zijn nationale verkeer naar de concurrent overstapt, maar met zijn internationale verkeer bij KPN zou willen blijven, hij met KPN over de tarieven en kortingen voor internationaal verkeer kan onderhandelen en vergelijkbare of hogere kortingen kan verkrijgen dat die in de BVI-regeling.
67. KPN verwijst daartoe ook naar haar brief van 28 november 2007, waarin haar argumentatie langs dezelfde lijnen is uitgewerkt.
68. KPN heeft voorts opgemerkt dat in het boeterapport niet wordt aangegeven welke rechtspersoon de overtredingen heeft begaan.

## 6 Overtredingen

69. KPN heeft onder de noemer Business Voice Internationaal (hierna: BVI) selectief aan **[VERTROUWELIJK]** afnemers van uitgaand telefonieverkeer via het vaste net een individueel bepaalde, extra, korting verstrekt die niet aan afnemers met een vergelijkbaar vraagprofiel is verstrekt. Het college is op grond van de door de toezichthoudend ambtenaar vastgestelde feiten van oordeel dat KPN daarmee de non-discriminatieverplichting die haar op de markten voor

## Besluit

### Openbare versie

lokaal en nationaal verkeer en vast naar mobiel verkeer is opgelegd, heeft overtreden.

70. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat de extra korting die onder de noemer BVI op internationaal verkeer is verstrekt, volgens de interne verkooprichtlijnen van KPN uitsluitend mocht worden aangeboden in combinatie met de kortingsvoordeelregelingen Worldline XL en BelZakelijk (Company), en dan uitsluitend aan zogenaamde *at risk* afnemers. Twee criteria die KPN hanteerde teneinde te bepalen of het om een *at risk* afnemer gaat aan wie een extra korting mocht worden aangeboden, zijn (1) de klant heeft een concurrerend aanbod ontvangen van een andere aanbieder, of (2) de klant neemt concurrerende telecom producten/diensten af van een andere aanbieder.
71. Voorts is van belang dat als afnemers voor hun gereguleerde verkeer naar een concurrent zouden willen overstappen, zij op grond van de voorwaarden van BVI weliswaar de extra korting onder de noemer BVI op internationaal verkeer mogen behouden, maar de basiskorting die zij op internationaal verkeer via de oorspronkelijke Worldline XL en BelZakelijk (Company) regelingen ontvingen, verliezen. De totale korting op internationaal verkeer wordt dus veel lager, ook omdat geen gebruik meer kan worden gemaakt van het totale volume aan vast verkeer om van een hogere staffel in de kortingsregeling gebruik te kunnen maken. Daarin is een negatieve prikkel gelegen om, nadat Worldline XL of BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI is afgesloten, open te staan voor mogelijkheden bij de concurrent, ook voor zover het de gereguleerde markten betreft.
72. Worldline XL en BelZakelijk (Company) zijn kortingsvoordeelregelingen voor uitgaand telefonieverkeer via het vaste netwerk. Beide regelingen bieden korting op het (ongereguleerde) internationale verkeer en op het (gereguleerde) nationale verkeer (zowel binnen als buiten de regio) en het (gereguleerde) verkeer van vaste naar mobiele aansluitingen. BVI mocht dus uitsluitend worden aangeboden aan afnemers die mede voor gereguleerde diensten een contract met KPN hadden gesloten of gingen afsluiten en die mede ten aanzien van die gereguleerde diensten als *at risk* klanten moesten worden aangemerkt. BVI richtte zich met andere woorden in ieder geval onder andere op afnemers op de gereguleerde markten voor nationaal en vast naar mobiel verkeer.
73. Aan afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) zou wel een extra korting mogen worden aangeboden, maar uitsluitend als die korting aan alle afnemers met een vergelijkbaar vraagprofiel is aangeboden en daarmee niet de non-discriminatieverplichting (en de overige verplichtingen uit het retailbesluit) worden overtreden. Met BVI gebeurde dat wel. KPN heeft BVI in **[VERTROUWELIJK]** gevallen selectief – uitsluitend aan bepaalde *at risk* klanten – en met een per afnemer individueel bepaald kortingspercentage aangeboden. Het college is van oordeel dat KPN daarmee in **[VERTROUWELIJK]** gevallen de non-discriminatieverplichting, zoals die in het retailbesluit ten aanzien van de markten voor nationaal en vast naar mobiel verkeer is opgelegd en uitgewerkt, heeft overtreden.

## Besluit

### Openbare versie

74. Het college wijst er voorts op dat (ook) KPN er bij de kortingsregelingen Worldline XL en BelZakelijk (Company) vanuit gaat dat binnen die kortingsregelingen de korting op internationaal verkeer aan alle eindgebruikers met een vergelijkbaar vraagprofiel moet worden aangeboden. De non-discriminatieverplichting die ten aanzien van nationaal en vast naar mobiel verkeer op KPN rust, brengt dat met zich, omdat de korting die KPN onder Worldline XL en BelZakelijk (Company) op internationaal verkeer verstrekt, onder andere gekoppeld is aan het volume en/of beltegoed dat in totaal voor het vaste telefonieverkeer wordt afgenomen en uitsluitend beschikbaar is voor afnemers die ook de gereguleerde vaste telefonie via de betrokken regeling van KPN afnemen. KPN dient zich daarom ook voor de internationale component van die regeling aan de non-discriminatieplicht te houden.
75. Dat wordt niet anders als KPN de korting op het internationaal verkeer verder verhoogt. Het maakt daarbij geen verschil of zij dat in naam binnen de regelingen van Worldline XL en BelZakelijk (Company) doet of onder een aparte noemer. Het komt op hetzelfde neer: er wordt een extra korting aangeboden aan afnemers die alle soorten verkeer over het vaste net van KPN afnemen en die afhankelijk is van het totale volume of beltegoed dat voor dat verkeer wordt behaald.
76. In wezen gaat het dan ook om een aanpassing van de Worldline XL en BelZakelijk (Company) regelingen, waarbij deze diensten aan een beperkt aantal afnemers onder andere voorwaarden en tarieven zijn geleverd.
77. Diensten worden op grond van randnummer 3 van Annex F van het retailbesluit onderscheiden doordat zij de eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit en/of leveringsvoorwaarden. Door aan bepaalde afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) een extra korting op internationaal verkeer onder de noemer van BVI aan te bieden, worden de diensten Worldline XL en BelZakelijk (Company) gewijzigd qua tarief en qua leveringsvoorwaarden.
78. De wijziging in tarief bestaat eruit dat afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) een extra korting ontvangen bovenop de kortingen die zij kunnen behalen in de varianten van Worldline XL en BelZakelijk (Company) die KPN als dienst bij het college heeft gemeld.
79. De wijziging in de leveringsvoorwaarden bestaat eruit dat afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) een minimale contractduur van één, twee of drie jaar overeen moeten komen voor hun internationale verkeer en een minimale jaarlijkse omzet op internationaal verkeer moeten behalen om voor de extra korting in aanmerking te komen. De diensten Worldline XL en BelZakelijk (Company) die KPN aan het college heeft gemeld, kennen geen minimale contractduur en geen minimaal te behalen jaarlijkse omzetten voor het internationale verkeer.

## Besluit

### Openbare versie

80. De betrokken afnemer kan ten aanzien van het verkeer dat hij via zijn oorspronkelijke Worldline XL of BelZakelijk (Company) regeling afneemt, nog wel steeds op ieder moment tot opzegging van zijn contract met KPN overgaan, maar dan ontvangt hij over het internationale verkeer nog uitsluitend de BVI korting en niet meer de samengestelde korting van WorldLine XL / Belzakelijk (Company) met BVI.
81. Het betreft dus in feite een nieuwe variant van Wordline XL en BelZakelijk (Company). Op die nieuwe dienst is net zoals op de oorspronkelijke vormen van Worldline XL en BelZakelijk (Company) de non-discriminatieverplichting van toepassing.
82. Onderdeel van die verplichting vormt het verbod op selectieve prijsonderbieding. Dat verbod heeft KPN overtreden. De extra korting onder de noemer BVI is uitsluitend aan een beperkt aantal *at risk* afnemers aangeboden. De toezichthoudend ambtenaar heeft in het boeterapport vastgesteld dat van de in totaal **[VERTROUWELIJK]** klanten van Worldline XL en **[VERTROUWELIJK]** klanten van BelZakelijk (Company) uitsluitend **[VERTROUWELIJK]** afnemers die diensten met de extra korting kregen aangeboden. Andere afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company) met een vergelijkbaar vraagprofiel hebben de extra korting niet aangeboden gekregen. Daarmee is de non-discriminatieverplichting overtreden.
83. In reactie op het boeterapport heeft KPN op de hoorzitting aangegeven dat zij inderdaad selectieve prijsonderbieding heeft toegepast. KPN heeft er daarbij op gewezen dat het om een extra korting op internationaal verkeer gaat. Er is daarom volgens KPN uitsluitend sprake van discriminatie op de ongereguleerde markt voor internationaal verkeer en daarom niet van een overtreding van de non-discriminatieverplichting die op de gereguleerde markten voor nationaal en vast naar mobiel verkeer van toepassing is.
84. Het college stelt vast dat KPN door het aanbieden van BVI óók op de gereguleerde markt heeft gediscrimineerd. De reden daarvoor is dat KPN het als extra korting op internationaal verkeer vormgegeven voordeel heeft verbonden aan afnemers en diensten op de gereguleerde markten. In de eerste plaats is de extra korting uitsluitend aangeboden aan afnemers die voor al hun vaste telefonieverkeer, dus ook het gereguleerde deel, Worldline XL en BelZakelijk (Company) hadden afgesloten of dat alsnog gingen doen. In de tweede plaats ontstaat door het aanbieden van BVI een negatieve prikkel om de diensten op gereguleerde markten niet langer bij KPN af te nemen.
85. Op de hoorzitting en in haar brief van 28 november 2007 is KPN op deze beide omstandigheden ingegaan.
86. Zij heeft zich in de eerste plaats op het standpunt gesteld dat BVI niet specifiek bedoeld was voor afnemers van Worldline XL en BelZakelijk (Company). Dat BVI wel hoofdzakelijk aan deze afnemers is aangeboden, zou dat niet anders maken. De toezichthoudend ambtenaar heeft echter vastgesteld dat in de interne verkoopinstructie van KPN is aangegeven dat BVI uitsluitend mocht worden aangeboden aan afnemers die reeds Worldline XL en BelZakelijk (Company)

## Besluit

### Openbare versie

afnamen of dat alsnog gingen doen. Desgevraagd heeft KPN op de hoorzitting bevestigd dat de interne verkoopinstructie inderdaad zo luidde. Daaruit volgt dat de extra korting onder de noemer BVI minst genomen mede gericht was op (eindgebruikers en diensten op) de gereguleerde markten voor nationaal en vast naar mobiel verkeer. Deze vaststelling wordt door de feitelijke afname van BVI ondersteund. KPN heeft BVI aan [VERTROUWELIJK] afnemers aangeboden. Op de hoorzitting is aan KPN verzocht aan te geven hoeveel van deze afnemers geen Worldline XL of BelZakelijk (Company) afnamen. KPN heeft bij brief van 15 september 2008 aangegeven dat dat [VERTROUWELIJK] betreft. Gezien deze omstandigheden kan naar het oordeel van het college niet worden volgehouden dat de extra korting in de vorm van BVI niet minst genomen mede op de gereguleerde markten betrekking had. Op [VERTROUWELIJK] na is BVI uitsluitend afgenomen door klanten met WorldLine XL dan wel BelZakelijk (Company).

87. KPN heeft zich in de tweede plaats ten aanzien van de korting op het standpunt gesteld dat de hoogte van de korting in de vorm van BVI niet mede afhankelijk van het volume of beltegoed van het (gereguleerde) nationale en vast naar mobiele verkeer zou zijn en dus geen negatieve prikkel zou vormen om dat verkeer niet bij de concurrent af te nemen. KPN wijst er daartoe ter rechtvaardiging van de BVI-korting op dat afnemers bij de concurrent vergelijkbare kortingen op internationaal verkeer zouden kunnen verkrijgen. Voorts geeft zij aan dat afnemers ook zonder dat zij nationaal en vast naar mobiel verkeer van KPN zouden afnemen, vergelijkbare hoge kortingen met KPN zouden kunnen uitonderhandelen. Het college merkt op dat dat laatste punt zowel door de interne verkoopinstructie van KPN als door de gegevens ten aanzien van het soort afnemer aan wie BVI is aangeboden, wordt gelogenstraft. KPN heeft de extra korting in het kader van BVI uitsluitend verstrekt aan afnemers die ook het gereguleerde nationale en vast naar mobiele verkeer van KPN wilden blijven of gaan afnemen. Het betreft hier dan ook geen (eerlijke) concurrentie op de ongereguleerde markt voor internationaal verkeer. Het betreft daarentegen een extra korting, mede gericht op de gereguleerde markten. En juist ten aanzien van dat gereguleerde verkeer zijn omwille van de concurrentie de mogelijkheden voor KPN om kortingen slechts aan bepaalde afnemers te verstrekken, aan banden gelegd.
88. Voorts is van belang dat als afnemers voor hun gereguleerde verkeer naar een concurrent zouden willen overstappen, zij op grond van de voorwaarden van BVI weliswaar de extra korting onder de noemer BVI op internationaal verkeer mogen behouden, maar de basiskorting die zij op internationaal verkeer via de oorspronkelijke Worldline XL en BelZakelijk (Company) regelingen ontvingen, verliezen. De totale korting op internationaal verkeer wordt dus veel lager, ook omdat geen gebruik meer kan worden gemaakt van het totale volume aan vast verkeer om van een hogere staffel in de kortingsregeling gebruik te kunnen maken. Daarin is een negatieve prikkel gelegen om, nadat Worldline XL of BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI is afgesloten, open te staan voor mogelijkheden bij de concurrent, ook voor zover het de gereguleerde markten betreft. Formeel kan het voorts zo zijn dat de afnemer ook Worldline XL en BelZakelijk (Company) elk moment kan opzeggen en voor nationaal en vast naar mobiel verkeer naar een concurrent kan overstappen. Door de vormgeving van BVI en de combinatie met Worldline XL en BelZakelijk (Company) is dat voor een afnemer echter over het algemeen nadelig en niet

## Besluit

### Openbare versie

interessant. Dat formeel naar een andere aanbieder kan worden overgestapt, doet aan de overtreding van de non-discriminatieverplichting daarom niet af.

89. Dat geldt te meer nu de concurrentie om een afnemer met name plaatsvindt op het moment dat een afnemer een beslissing neemt over de vraag van welke aanbieder hij de komende periode diensten wil afnemen. Het is daarom met name van belang dat op en voorafgaand aan het sluiten van een contract de verplichtingen uit het retailbesluit worden nageleefd en uitsluitend kortingen worden aangeboden die binnen die verplichtingen vallen.
90. Het college is op grond van het bovenstaande van oordeel dat KPN in **[VERTROUWELIJK]** gevallen de non-discriminatieverplichting heeft overtreden.

## 7 Ernst, duur en verwijtbaarheid

91. In dit hoofdstuk wordt de economische context beschreven waarbinnen aan KPN, uit hoofde van het retailbesluit, verplichtingen zijn opgelegd op de niet-concurrerende retailmarkten voor vaste telefonie. Deze context is van belang om de geconstateerde overtredingen op hun ernst te kunnen beoordelen. Tevens wordt ingegaan op de economische impact van de geconstateerde overtredingen, zijnde de voordelen voor KPN enerzijds en de nadelen voor de concurrentie en eindgebruikers anderzijds. Tot slot wordt stilgestaan bij de duur en de verwijtbaarheid van de overtredingen.

### 7.1 Economische context

#### 7.1.1 Dominantieanalyse

92. In de in het retailbesluit uitgevoerde marktanalyse is vastgesteld dat KPN beschikt over AMM op alle retailmarkten voor vaste telefonie (aansluitingen en verkeer), met uitzondering van de markt voor internationaal verkeer.
93. KPN heeft op deze markten in aanwezigheid van wholesaleregulering en gedurende de gehele looptijd van de reguleringsperiode (tot ultimo 2008) marktaandeelen van ruim boven de 50%, wat reeds een sterke aanwijzing is voor AMM. Ondanks het bestaan van wholesaleregulering ondervindt KPN een geringe prijsdruk, waardoor zij haar tarieven tot op zekere hoogte onafhankelijk van haar concurrenten kan vaststellen. Er is ook geen kopersmacht waardoor dit wordt tegengegaan. Tevens beschikt KPN over kostenvoordelen die voortkomen uit de technologische voorsprong of superioriteit, schaalvoordelen en verticale integratie. Ten slotte zijn er toetredingsdrempels die onder meer voortvloeien uit de inertie van een historische groep prijsongevoeligere eindgebruikers, waardoor concurrenten van KPN slechts met beperkte snelheid en tegen relatief hoge kosten marktaandeel kunnen winnen. Na analyse van al deze factoren is vastgesteld dat KPN beschikt over AMM.

## Besluit

### Openbare versie

#### 7.1.2 Mededingingsproblemen

94. Deze AMM-positie van KPN leidt tot mededingingsproblemen. In het retailbesluit is vastgesteld dat KPN zonder regulering in staat is om de mededingingsproblemen marge-utholling, buitensporige prijzen, prijsdiscriminatie, koppelverkoop en contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen uit te oefenen en tevens economische prikkels heeft om dergelijke mededingingsbeperkende gedragingen daadwerkelijk toe te passen.
95. Uit de feiten die in het boeterapport zijn vastgesteld volgt dat KPN prijsdiscriminatie (met behulp van BVI) ook daadwerkelijk toepast. KPN heeft ook een prikkel om dergelijk gedrag te vertonen.
96. Van oudsher beschikt KPN over de groep vaste telefoniekanten die relatief prijsongevoelig zijn. Deze relatieve prijsongevoeligheid wordt veroorzaakt door immateriële zaken als bekendheid met de aanbieder en vertrouwen in de kwaliteit (imago). Concurrenten van KPN beschikken (nog) niet over een dergelijke met KPN vergelijkbare groep klanten, omdat zij pas op een later tijdstip tot de markt zijn toegetreden.
97. De concurrentieslag vindt vooral plaats om de prijsgevoelige eindgebruikers. KPN kan lagere prijzen in het prijsgevoelige deel van de markt compenseren door hogere prijzen voor minder prijsgevoelige eindgebruikers. Om dit gedrag te beperken is een prijssqueeze-toets op dienstniveau opgelegd die aan de tarieven van KPN een absolute ondergrens stelt. Binnen de toegestane tariefruimte heeft KPN echter nog altijd de prikkel om bepaalde klanten (hele) lage prijzen te bieden, om op die manier deze klanten te binden, terwijl andere vergelijkbare (maar minder prijsgevoelige) klanten hiervan niet profiteren. Vanuit KPN's optiek is een dergelijke strategie van prijsdiscriminatie overigens begrijpelijk. Het is immers een stuk goedkoper om niet generiek, maar alleen lagere tarieven te rekenen aan die klanten welke actief (en met succes) zijn of worden benaderd door de concurrentie. KPN wordt met een dergelijke strategie in staat geacht gericht bepaalde concurrenten uit de markt te weren en/of te drukken, waardoor de ontwikkeling van de concurrentie ernstig kan worden belemmerd.
98. WorldLine XL en BelZakelijk (Company) zijn diensten die door KPN worden aangeboden aan zakelijke eindgebruikers. Op het moment dat afnemers van deze diensten bedreigd worden door de concurrentie, of reeds diensten van een andere aanbieder afnemen, heeft KPN de prikkel om hen te behouden dan wel terug te winnen middels lagere prijzen dan zij bereid is aan vergelijkbare eindgebruikers te bieden. Juist dit zijn immers de klanten die als relatief prijsgevoelig zijn aan te merken en dit in de praktijk (door een overstap) ook vaak al hebben bewezen.

#### 7.1.3 Verplichtingen

99. Om de mededingingsproblemen te remediëren zijn aan KPN op retailniveau een aantal verplichtingen opgelegd, die bij de beschrijving van het juridisch kader zijn vermeld.

## Besluit

### Openbare versie

100. De non-discriminatieverplichting is aan KPN opgelegd om de hiervoor genoemde mededingingsproblemen verbonden aan ongeoorloofde vormen van (prijs)discriminatie te voorkomen. KPN krijgt met de bestaande ondergrensregulering – ook naar het oordeel van het College van Beroep voor het bedrijfsleven – reeds relatief veel ruimte om goedkope aanbiedingen te doen. De non-discriminatieverplichting is daarmee noodzakelijk als aanvulling op deze ondergrensregulering, omdat dit de prikkel voor KPN beperkt om enkele, gerichte, goedkope aanbiedingen te doen in situaties waarin dit de positie van concurrenten ondermijnt, terwijl in andere gevallen, waar de concurrentiedruk minder direct is, hogere prijzen kunnen worden gevraagd.
101. In het retailbesluit heeft het college de meest in het oog springende vormen van discriminatie benoemd. Zo is het KPN verboden om dezelfde diensten tegen ongelijke voorwaarden en tarieven te leveren aan eindgebruikers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel. Dit verbod op selectieve prijsontberijding betekent ook dat KPN geen aanbod mag doen aan individuele of onvoldoende grote groepen eindgebruikers, waarbij het aanbod van de concurrentie direct wordt gevolgd.

## 7.2 Economische impact

### 7.2.1 Voordelen KPN, nadelen concurrentie

102. Gegeven de aanwezigheid van concurrerende aanbieders die met KPN strijden om de gunst van de zakelijke eindgebruikers, is het absoluut niet zeker dat KPN de **[VERTROUWELIJK]** afnemers met WorldLine XL of BelZakelijk (Company) had weten te behouden dan wel terug te winnen, zonder dat zij deze afnemers met BVI een individuele extra korting zou hebben verstrekt. Sterker nog, aangezien KPN BVI alleen heeft aangeboden aan zogenaamde *at risk* klanten, zouden zonder BVI in potentie alle **[VERTROUWELIJK]** klanten hun verkeersdiensten niet (langer) van KPN hebben betrokken maar van een concurrerende aanbieder.
103. KPN heeft met de geconstateerde overtredingen een aanzienlijk voordeel behaald in termen van omzet, waarbij zij klanten aan zich heeft weten te binden door hen met BVI meer korting te verstrekken en voor langere tijd (1, 2 of 3 jaar) vast te leggen. De netto betrokken omzet voor KPN over de periode tot 1 februari 2008 bedroeg ruim € 11 miljoen (zie paragraaf 4.6).
104. Een belangrijk nadeel voor de concurrentie is de gedeerde omzet (en marge) ten aanzien van de klanten die KPN door de inzet van BVI heeft weten te behouden dan wel terug te winnen. Gegeven de aard van het instrument BVI – gericht op behoud en winback van klanten – is de gedeerde omzet (en marge) voor concurrenten voor de periode tot 1 februari 2008 minst genomen aanzienlijk te noemen.
105. Daarnaast heeft KPN's handelswijze geleid tot een verstoring van het commerciële proces bij de concurrentie. Het college is van oordeel dat de concurrentie er te allen tijde op moet kunnen vertrouwen dat de tarieven en kortingen die KPN aan haar klanten biedt, ook daadwerkelijk in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. Doordat KPN selectief onder de

## **Besluit**

### **Openbare versie**

noemer van BVI individuele extra kortingen heeft verstrekt, heeft de markt de verkeerde prijssignalen ontvangen, waardoor niet is uitgesloten dat de concurrentie in andere gevallen lagere prijzen heeft geboden dan nodig was geweest indien KPN zich aan haar verplichting tot non-discriminatie had gehouden.

#### **7.2.2 Nadelen eindgebruikers**

106. Eindgebruikers zijn in zijn algemeenheid gebaat bij de ontwikkeling van een effectief en duurzaam concurrerende markt, zodat ook op langere termijn voldoende keuzevrijheid is gewaarborgd. Met het selectief verstrekken van extra kortingen aan afnemers van gereguleerde vaste telefoniediensten heeft KPN volgens het college de totstandkoming van effectieve en duurzame concurrentie verstoord en afgeremd, waardoor per saldo een te hoog prijsniveau ontstaat in de markt.
107. Daarnaast is KPN's handelswijze naar het oordeel van het college ook ten nadele van eindgebruikers. Zo dachten de betrokken afnemers van WorldLine XL en BelZakelijk (Company) in combinatie met BVI een goede deal te hebben gesloten, terwijl nu achteraf – nog tijdens de looptijd van veel contracten – moet blijken dat het contract voor BVI door KPN beëindigd moet worden als gevolg van strijdigheid met geldende wet- en regelgeving. Hierdoor lopen de betrokken eindgebruikers dus een korting mis, waarop zij recht dachten te hebben. Tot slot hebben zij de (administratieve) rompslomp die gepaard gaat met de contractbeëindiging en de afsluiting van een eventueel nieuw contract.

### **7.3 Duur en verwijtbaarheid**

#### **7.3.1 Verplichting tot non-discriminatie bekend bij KPN**

108. KPN is zich er bewust van geweest dat de verplichting tot non-discriminatie (inclusief aanvullende gedragsregels) ook van toepassing is op WorldLine XL en BelZakelijk (Company). Dit blijkt uit het feit dat KPN deze diensten bij de inwerkingtreding van het retailbesluit conform de meldingsplicht bij het college heeft gemeld.
109. KPN heeft kunnen en moeten weten dat de verplichting tot non-discriminatie, en meer specifiek het verbod op selectieve prijsopbieding, inhoudt dat zij dezelfde diensten (in casu WorldLine XL en BelZakelijk (Company)) niet tegen verschillende voorwaarden en tarieven mag leveren aan eindgebruikers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel.
110. Ook los daarvan had het KPN duidelijk moeten zijn dat afnemers op de gereguleerde markten niet met een korting zoals die onder BVI is aangeboden, mochten worden benaderd.

## Besluit

### Openbare versie

#### 7.3.2 Vergelijkbare gedragingen in het verleden

111. Aan KPN is in het recente verleden meerdere keren een boete opgelegd voor eenzelfde type overtreding, namelijk het verstrekken van individuele kortingen in strijd met het non-discriminatieverbod. Het betreft de volgende boetebesluiten:
- a. besluit van het college van 28 november 2005 inzake het Kortingenonderzoek (kenmerk: OPTA/TN/2005/203364);
  - b. besluit van het college van 15 december 2006 inzake SNT (kenmerk: OPTA/TN/2006/203208);
  - c. besluit van het college van 8 oktober 2007 inzake **[VERTROUWELIJK]** (kenmerk: OPTA/TN/2007/202036).
112. Het boetebesluit van 28 november 2005 was onherroepelijk vóór de introductie van BVI op 1 maart 2006 en daarmee vóór de aanvang van de in dit rapport geconstateerde gedragingen. In het boetebesluit van 28 november 2005 is KPN onder andere beboet voor het overtreden van de verplichting tot non-discriminatie zoals was vastgelegd in artikel 34, eerste lid, onder d van het Besluit ONP-huurlijnen en telefonie.
113. Zoals in randnummer 90 is aangegeven is het college van oordeel dat KPN ook in het onderhavige geval de verplichting tot non-discriminatie heeft overtreden. Het college is van oordeel dat sprake is van recidive als bedoeld in artikel 7.2 van de Boetebeleidsregels OPTA.

#### 7.3.3 Beëindiging van de overtredingen

114. Op 1 november 2007 hebben toezichthoudend ambtenaren voor het eerst mondeling aan KPN gecommuniceerd dat zij – op grond van het uitgevoerde onderzoek – van oordeel zijn dat KPN met het aanbieden en overeenkomen van BVI in combinatie met WorldLine XL of BelZakelijk (Company) in strijd handelt met de non-discriminatieverplichting uit het retailbesluit. Op 21 november 2007 heeft het college dit standpunt schriftelijk bevestigd (zie bijlage 12 van het boeterapport).
115. KPN heeft het college op 28 november 2007 medegedeeld zijn standpunt niet te delen en derhalve geen redenen ziet tot het nemen van maatregelen om de overtredingen te beëindigen (zie bijlage 13 van het boeterapport).
116. Nadat toezichthoudend ambtenaren het standpunt van het college door middel van een presentatie aan KPN op 10 december 2007 nader uiteen hebben gezet (zie bijlage 14 van het boeterapport), heeft KPN het college op 18 december 2007 voor het eerst een voorstel gedaan voor de beëindiging van de geconstateerde overtredingen inzake BVI (zie bijlage 15 van het boeterapport). Op 10 januari 2008 heeft KPN haar formeel juridische positie ten aanzien van BVI nogmaals kort uiteengezet (zie bijlage 20 van het boeterapport), maar heeft daarbij eveneens aangegeven de (vermeende) overtredingen inzake BVI eind januari 2008 te zullen beëindigen,

## **Besluit**

### **Openbare versie**

overeenkomstig de uitgangspunten van het college in zijn brief van 18 december 2007 (zie bijlage 16 van het boeterapport).

117. Vervolgens heeft KPN al haar afnemers die een individuele extra korting ontvingen uit hoofde van BVI (in combinatie met WorldLine XL of BelZakelijk (Company)) geïnformeerd over de beëindiging van hun BVI-contract per 1 februari 2008 (zie bijlage 27, 30, 31, 33 en 35 van het boeterapport).
118. Dit betekent dat KPN op aandringen van het college de geconstateerde overtredingen uiteindelijk heeft beëindigd, zonder dat het college hiervoor gebruik heeft moeten maken van handhavende maatregelen.

## **8 Boete**

119. De hoogte van de boete voor de hierboven genoemde overtredingen is vastgesteld aan de hand van de op 5 maart 2008 gepubliceerde Beleidsregels boetetoemeting met betrekking tot het opleggen van boetes ingevolge artikel 15.4 Telecommunicatiewet (Boetebeleidsregels OPTA).
120. De gebruikte systematiek ziet op overtredingen in de zin van artikel 15.4, tweede lid, Tw. Dit betreft overtredingen die alleen kunnen worden begaan door een onderneming met aanmerkelijke marktmacht. Het boetep plafond voor dergelijke overtredingen is variabel en bedraagt maximaal € 450 000 per overtreding, of, indien dat meer is, 10% van de relevante omzet van de onderneming in Nederland.
121. Bij een overtreding in de zin van artikel 15.4, tweede lid, Tw wordt de boete vastgesteld op basis van de boetegrondslag, de ernstfactor en een verhoging of verlaging voor bijkomende omstandigheden.
122. De boete wordt gebaseerd op de betrokken omzet van de onderneming. Onder betrokken omzet wordt verstaan de waarde van alle transacties, die door de onderneming tijdens de totale duur van de overtreding is behaald met de verkoop van goederen en/of levering van diensten waarop de overtreding betrekking heeft. Het college hanteert een boetegrondslag van 10% van de betrokken omzet van de desbetreffende onderneming.
123. In paragraaf 4.4 is vastgesteld dat de betrokken omzet over de periode van 1 maart 2006 tot 1 februari 2008 gelijk is aan € 11.083.359. De boetegrondslag bedraagt in dit geval 10% van € 11.083.359, zijnde € 1.108.336.
124. Het college beoordeelt de geconstateerde overtredingen als zeer zware overtredingen aangezien het overtredingen betreft van de verplichting tot non-discriminatie die door het college aan KPN op grond van artikel 6a.2 juncto 6a.12, onder a, van de Tw is opgelegd.
125. Het college is, zoals is uiteengezet in hoofdstuk 7.2, van oordeel dat KPN de concurrentie ernstig heeft geschaad. Zowel concurrenten als eindgebruikers zijn door de overtredingen van KPN

## Besluit

### Openbare versie

benadeeld. Dat geldt te meer omdat de overtredingen betrekking hebben op de voor aanbieders zeer interessante zakelijke afnemers die een aanzienlijk volume afnemen en dan juist op de afnemers die blijk hebben gegeven in beginsel open te staan voor aanbiedingen van concurrenten van KPN.

126. Het college is, zoals in hoofdstuk 7.3 is aangegeven, van oordeel dat KPN niet aannemelijk heeft gemaakt dat haar van de overtredingen geen verwijt kan worden gemaakt en hij ziet hierin dan ook geen aanleiding om geen boete op te leggen.
127. Het college neemt het feit dat er sprake is van recidive, zoals in hoofdstuk 7.3.2 reeds aan de orde is geweest, in aanmerking als boeteverhogende omstandigheid.
128. Het college neemt het feit dat er sprake is van medewerking aan het onderzoek door KPN, zoals blijkt uit het in hoofdstuk 3.1 beschreven verloop van de procedure, in aanmerking als boeteverlagende omstandigheid.
129. In de periode na de hoorzitting is het college geïnformeerd over besprekingen tussen KPN en de op de zakelijke telefonie markt 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 2008 overeenstemming hebben bereikt over een door KPN in dat verband beschikbaar te stellen bedrag van € 8.000.000.
130. Het college neemt het bovenstaande in aanmerking als boeteverlagende omstandigheid.
131. Het college is van oordeel dat er geen nadere boeteverlagende omstandigheden in aanmerking kunnen worden genomen.
132. Op basis van het bovenstaande stelt het college de boetehoogte vast op € 1.500.000.

## 9 Besluit

133. Het college legt aan de rechtspersoon Koninklijke KPN N.V. een boete op van € 1.500.000 in verband met de overtredingen van de non-discrimatieverplichting uit het retailbesluit door in **[VERTROUWELIJK]** gevallen onder de noemer BVI een individuele, extra, korting aan te bieden.

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

Dr. M.W. de Jong, plv. voorzitter

## **Besluit Openbare versie**

### **Bezwaar bij het college van OPTA**

#### **Bezwaar**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het College van de OPTA.

Het postadres is: College van de OPTA, Postbus 90420, 2509 LK Den Haag.

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

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