

BESLUIT

OPENBAAR

datum

13 oktober 2009

ons kenmerk

CA/NB/462/25

onderwerp

Sanctiebesluit in zaak 462/ KPN B.V.

Besluit

Besluit van de Consumentenautoriteit naar aanleiding van het nader onderzoek dat is ingesteld lopende de behandeling van het bezwaar tegen de beslissingen van 12 februari 2008 en 21 oktober 2008, houdende afwijzing van het verzoek van Tele2 Nederland B.V., Atlantic Telecom Business B.V. en Pretium Telecom B.V. om handhavend op te treden tegen KPN B.V..

Samenvatting besluit

In december 2007 hebben de telecombedrijven – Tele2 Nederland B.V., Atlantic Telecom Business, en Pretium Telecom B.V. (TAP) - de Consumentenautoriteit verzocht op te treden tegen KPN B.V.. TAP stelden dat KPN zich op grote schaal schuldig maakt aan overtredingen van het consumentenrecht. De Consumentenautoriteit heeft dit verzoek bij besluit van 31 juli 2009 grotendeels afgewezen en daartegen hebben TAP bezwaar gemaakt.

Tijdens de behandeling van het bezwaar is de Consumentenautoriteit wel tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek nodig was naar de verstrekking van informatie aan consumenten door KPN, te weten informatie over de bedenktijd. Dit nader onderzoek heeft uitgewezen dat KPN in brieven aan consumenten de aanvang van de bedenktijd niet juist vermeldde. De Consumentenautoriteit legt KPN hiervoor een boete op van EUR 9.500,-.

In het al genoemde besluit van 31 juli 2009 heeft de Consumentenautoriteit overigens vastgesteld dat anderszins niet gebleken is van overtredingen door KPN.

1	Inleiding	3
2	Het verdere verloop van de procedure	4
3	Het rapport	5
4	Zienswijze van KPN	6
5	Juridische beoordeling	7
5.1	Bevoegdheid van de Consumentenautoriteit.....	7
5.2	Inhoudelijke beoordelingen	7
5.2.1	Inleiding brieven	7
5.2.2	Het vermelden van de bedenktijd voor het sluiten van de overeenkomst (artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW).....	8
5.2.3	Het vermelden van de bedenktijd bij de nakoming van de koop op afstand (artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW)	9
6	Conclusie.....	13
7	Maatregelen.....	14
7.1.1	Inleiding.....	14
7.1.2	Bestuurlijke boete	14
7.1.3	Boeteverlagende omstandigheden	16
7.1.4	Last onder dwangsom.....	17
8	Besluit.....	17

1 Inleiding

1. Op 20 december 2007 verzochten Tele2 Netherlands B.V., Atlantic Telecom Business B.V., en Pretium Telecom B.V. (hierna: TAP) de Consumentenautoriteit om handhavend op te treden tegen KPN B.V. (hierna: KPN).¹ Het verzoek van TAP zag op diverse beweerdelijke overtredingen van consumentenrechtelijke bepalingen door KPN.
2. TAP en KPN zijn alle actief op o.a. de markt voor vaste telefonie en bieden volledige abonnementen voor vaste telefonie aan. De door TAP aangeboden abonnementen zijn zgn. WLR-abonnementen.²
3. Bij brieven van 12 februari 2008 resp. 21 oktober 2008 heeft het Hoofd Toezicht van de Consumentenautoriteit aan TAP bericht dat het onderzoek geen aanleiding gaf om tot handhaving over te gaan. KPN is hiervan op de hoogte gesteld.
4. Op 5 november 2008 hebben TAP pro forma bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het verzoek om handhaving.
5. Op 13 februari 2009 heeft de Consumentenautoriteit de gronden van het bezwaar van TAP ontvangen. Op 11 maart 2009 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzitting hebben TAP en KPN hun zienswijze op de besluiten van 12 februari 2008 en 21 oktober 2008 gegeven.³
6. Bij brief van 20 april 2009 heeft de Consumentenautoriteit aan TAP en KPN bericht, dat hetgeen in de bezwaarschriftprocedure aan de orde is gekomen, aanleiding is voor het doen instellen van een nader onderzoek.⁴
7. Bij besluit van 31 juli 2009⁵ heeft de Consumentenautoriteit de bezwaren van TAP grotendeels afgewezen. Ten aanzien van één onderdeel van het bezwaar heeft de Consumentenautoriteit geoordeeld dat nader onderzoek nodig was. Het besluit motiveert dit als volgt:

¹ Stuk 462/1 (105/2).

² WLR = Wholesale Line Rental, een abonnement waarbij de abonnee een abonnement voor vaste telefonie, inclusief gesprekskosten, afneemt bij één aanbieder. TAP maken hiervoor gebruik van het netwerk van KPN. Naast WLR bestaat er ook de mogelijkheid van CPS: een consument heeft dan 2 abonnementen, te weten een abonnement bij KPN voor het gebruik van het netwerk en een abonnement bij een andere aanbieder voor de gesprekskosten.

³ Voor een uitgebreid overzicht van de procedure wordt verwezen naar stuk 462/13 (105/95).

⁴ Stuk 462/3 (105/80).

⁵ Stuk 462/13 (105/95).

“De Consumentenautoriteit was van oordeel dat uit de in het dossier opgenomen informatie niet met zekerheid gesteld kan worden dat KPN zorg draagt voor een correcte naleving van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW.

De Consumentenautoriteit was, gelet op het belang van naleving van artikel 7:46c, tweede lid, juncto eerste lid, onder f, BW, waarvan overtreding wordt aangemerkt als een “overtreding [...], die kan leiden tot een ernstige beschadiging van het consumentenvertrouwen bij kopen op afstand”, verder van oordeel dat nader onderzoek ter beantwoording van bovenvermelde vraag gewenst was. Dat onderzoek betrof onder meer de WLR-actiebrieven die KPN sinds week 30 van 2008 verstuurt aan nieuwe abonnees die geworven worden in het kader van een winback-actie en de bevestigingsbrieven die KPN verstuurt aan alle nieuwe abonnees.”⁶

2 Het verdere verloop van de procedure

8. De resultaten van het nader onderzoek zijn door de afdeling Toezicht van de Consumentenautoriteit neergelegd in een rapport van 2 juli 2009.⁷ Dit rapport is bij brief van 2 juli 2009 aan KPN gezonden.⁸
9. Bij brief van 14 juli 2009 heeft KPN haar zienswijze op dit rapport gegeven.⁹ Op 4 september 2009 is een hoorzitting gehouden en heeft KPN haar zienswijze mondeling toegelicht.
10. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt¹⁰, dat KPN op 17 september 2009 is toegezonden.¹¹
11. Naar aanleiding van de hoorzitting heeft KPN bij brief van 16 september 2009¹² nadere informatie overgelegd.
12. Het rapport, de zienswijze van KPN en haar nadere informatie, vormen het uitgangspunt voor het onderhavige besluit, dat dus uitsluitend ziet op het (niet of niet juist) vermelden van de bedenktijd en niet op de overige punten uit het handhavingsverzoek van TAP.
13. In het navolgende wordt eerst ingegaan op het rapport naar aanleiding van het nader onderzoek (hoofdstuk 3) en de zienswijze van KPN (hoofdstuk 4), de bevoegdheid van de

⁶ Randnummers 117 en 118.

⁷ Stuk 462/10.

⁸ Stuk 462/11.

⁹ Stuk 462/12.

¹⁰ Stuk 462/18.

¹¹ Stuk 462/19.

¹² Stuk 462/20.

Consumentenautoriteit en de juridische beoordeling (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 worden de conclusies weergegeven. Hoofdstukken 7 en 8 bevatten de te nemen maatregelen en het besluit op het rapport.

3 Het rapport

14. In het rapport van 2 juli 2009 is het volgende opgenomen.

15. KPN werft abonnees op vier manieren:

Werkwijze A: KPN heeft abonnees die hadden geklaagd over een ongewenste overstap naar een andere aanbieder een brief gestuurd waarin werd uitgelegd hoe deze abonnees konden terugkeren naar KPN.

Werkwijze B: KPN biedt consumenten de mogelijkheid zich aan te melden als abonnee via een online aanmeldformulier op internet.

Werkwijze C: KPN biedt consumenten de mogelijkheid zich telefonisch als nieuwe abonnee aan te melden (telefonische werving inbound).

Werkwijze D: KPN benadert consumenten telefonisch met een actieaanbod om abonnee te worden (telefonische werving outbound).

16. Onderzocht is hoe KPN bij de werving van nieuwe abonnees informatie verstrekt over de mogelijkheid tot ontbinding van een op afstand gesloten overeenkomst, algemeen aangeduid als 'de bedenktijd'. De verplichting om bij een koop op afstand informatie te verstrekken over de bedenktijd is opgenomen in artikel 7:46c, eerste lid, onder f, en tweede lid, onder a, BW.

17. Informatie over de bedenktijd moet zowel voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst (artikel 7:46c, eerste lid) als bij nakoming van de overeenkomst (artikel 7:46c, tweede lid) worden verstrekt.

18. In het rapport wordt geconstateerd dat KPN

- a. bij werkwijze A niet heeft voldaan aan artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW (voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst);
- b. bij werkwijze A, B, C en D niet op de juiste wijze heeft voldaan aan artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid onder f, BW (bij de nakoming van de overeenkomst).

19. Het niet op de juiste wijze vermelden van de bedenktijd bestaat daarin dat KPN

- a. in de bevestigingsbrief aan haar nieuwe abonnees vermeldt dat de bedenktijd gaat lopen vanaf de datum van dagtekening van de brief, in plaats van de datum van ontvangst van de brief en
- b. in de WLR-actiebrief vermeldt dat de bedenktijd gaat lopen vanaf de datum van dagtekening en ontvangst van de bevestigingsbrief.

20. In hoofdstuk 6 zal de Consumentenautoriteit uitgebreid op de geconstateerde overtredingen ingaan.

4 Zienswijze van KPN

21. Kort weergegeven heeft KPN in haar schriftelijke zienswijze van 14 juli 2009 en ter hoorzitting van 4 september 2009 onder meer het volgende naar voren gebracht:

Met betrekking tot artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW

- a. In de brief bij werkwijze A is de bedenktijd niet genoemd, maar er is wel uitdrukkelijk verwezen naar de algemene voorwaarden van KPN. Deze algemene voorwaarden geven aan hoe een overeenkomst tot stand komt.
- b. KPN gaat er in die algemene voorwaarden (punten 3.4 tot en met 3.6) van uit dat een overeenkomst niet tot stand komt op het moment waarop een nieuwe abonnee zich bij KPN aanmeldt, maar pas als KPN deze abonnee bevestigt dat er inderdaad een overeenkomst is gesloten. KPN kan een nieuwe abonnee namelijk ook nog weigeren. Weigering vindt plaats als er bijvoorbeeld een betalingsachterstand bestaat uit een eerder abonnement.
- c. De consument wordt over die acceptatie geïnformeerd in een bevestigingsbrief en dat is ook het moment waarop de consument wordt geïnformeerd over de bedenktijd.

Met betrekking tot artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW

- d. KPN erkent dat zij de bedenktijd bij de nakoming van een op afstand gesloten overeenkomst –de bevestigingsbrief- niet correct heeft vermeld.
- e. De onjuiste vermelding van de aanvang van de bedenktijd –de dagtekening van de brief- heeft slechts een geringe impact op de belangen van consumenten omdat KPN in de praktijk een coulancebeleid hanteert waarbij abonnees tot 10 dagen na het sluiten van de overeenkomst deze nog kunnen ontbinden.
- f. Bovendien krijgen abonnees bij werkwijze D eerst een zgn. WLR-actiebrief waarin de bedenktijd wordt genoemd, en enkele dagen later een bevestigingsbrief waarin de bedenktijd nog een keer wordt genoemd. In de praktijk is de bedenktijd daardoor altijd langer dan de wettelijke voorgeschreven termijn van 7 werkdagen.

- g. Bij telefonische werving wordt de bedenktijd ook in het telefoongesprek genoemd.
- h. De vermelding 'na dagtekening van de brief' hangt samen met het feit dat KPN in een aantal van haar bedrijfsprocessen brieven later dateert dan deze opgesteld worden, zodat de datum van de brief gelijk is aan de bezorgdatum.
- i. KPN is bezig de vermelding van de bedenktijd in de bevestigingsbrief en de WLR-actiebrieven aan te passen. Naar verwachting is deze aanpassing op 15 september 2009 gerealiseerd.

5 Juridische beoordeling

5.1 Bevoegdheid van de Consumentenautoriteit

- 22. De Consumentenautoriteit is op grond van artikel 2.2 Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc) belast met de handhaving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage bij de Whc.
- 23. Artikel 8.5, tweede lid, Whc juncto artikel 7:46c BW is opgenomen in onderdeel b van de bijlage bij de Whc. Deze bepaling kan ingevolge artikel 2.7 Whc bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.
- 24. De Consumentenautoriteit treedt alleen handhavend op, indien de collectieve belangen van consumenten in het gedrag komen of kunnen komen. De werving van nieuwe abonnees heeft het kenmerk dat alle door KPN benaderde consumenten op een zelfde zijn of kunnen worden geschaad, waardoor er sprake is van een mogelijk schending van collectieve belangen van consumenten.

5.2 Inhoudelijke beoordelingen

5.2.1 Inleiding brieven

- 25. De brieven die in het navolgende aan de orde komen zijn
Voor artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW:
 - 1) Werkwijze A: de brief van 28 augustus 2007¹³;*Voor artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW:*
 - 2) Werkwijze D: de WLR-actiebrieven; en
 - 3) Werkwijze A tot en met D: de bevestigingsbrieven.¹⁴

¹³ Zie handhavingsverzoek 20 december 2007, stuk 462/1 (105/2), bijlage 3.2.

¹⁴ Stuk 462/2 (105/24).

Ad 1) Werkwijze A: de brief van 28 augustus 2007

De brief van 28 augustus 2007 is door KPN verzonden aan abonnees die bij KPN geklaagd hadden over hun (ongewenste) overstap naar een andere WLR-aanbieder. Deze brief heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 17 oktober 2007, LJN:BB5893, waarin de brief onrechtmatig werd geoordeeld.

Ad 2) Werkwijze D: de WLR-actiebrieven

De WLR-actiebrieven werden door KPN sinds week 30 van 2008 verstuurd aan nieuwe abonnees die geworven worden in het kader van een winback-actie.

Ad 3) Werkwijze A tot en met D: de bevestigingsbrieven

De bevestigingsbrieven zijn de brieven die KPN verstuurt aan alle nieuwe abonnees. Deze brieven worden gebruikt sinds in elk geval 28 augustus 2007. In haar schriftelijke zienswijze van 14 juli 2009 erkent KPN dat de aanvang van de bedenktijd onjuist was vermeld en dat de vermelding zal worden aangepast. Ook ter hoorzitting van 4 september 2009 is door KPN gesteld dat de brieven zullen worden aangepast, maar dat hier –gelet op de aanpassingen in het bedrijfsproces- enige tijd mee gemoeid was.

5.2.2 Het vermelden van de bedenktijd voor het sluiten van de overeenkomst (artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW)

26. Artikel 7:46a, onder a, BW definieert een overeenkomst op afstand als een overeenkomst waarbij tot en met het sluiten daarvan uitsluitend gebruik wordt gemaakt van één of meer technieken voor communicatie op afstand. Artikel 7:46a, onder b, BW definieert een koop op afstand als een overeenkomst die een consumentenkoop is.
27. Artikel 7:46i, eerste lid, BW verklaart deze bepaling van overeenkomstige toepassing op een overeenkomst tot het verrichten van diensten.
28. Artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW bepaalt dat tijdig voor de koop op afstand tot stand komt, de consument moet worden geïnformeerd over het al dan niet van toepassing zijn van de mogelijkheid tot ontbinding als bedoeld in artikel 7:46d, eerste lid, BW. Deze mogelijkheid tot ontbinding wordt in de praktijk vaak aangeduid als de 'bedenktijd' of de 'bedenktijd'.

Beoordeling Consumentenautoriteit Werkwijze A (brief 28 augustus 2007)

29. Zoals gezegd is deze brief verzonden aan consumenten die bij KPN hebben geklaagd over een ongewenste overstap (slamming) naar een andere WLR-aanbieder, in casu Pretium Telecom.¹⁵ In deze brief wordt toegelicht hoe een abonnee kan terugkeren naar KPN.

¹⁵ Zie ook stuk 462/10.

Bijgevoegd waren drie bijlagen waaronder een machtigingsformulier waarin de consument kan aangeven dat hij opnieuw abonnee wil worden bij KPN.

30. De brief met bijlagen is een aanbod tot het aangaan van een koop op afstand, in casu het afnemen van een dienst. Artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW bepaalt dat tijdig voor de koop op afstand tot stand komt, de consument moet worden geïnformeerd over het al dan niet van toepassing zijn van de mogelijkheid tot ontbinding als bedoeld in artikel 7:46d, eerste lid, BW.
31. De brief noch de bijlagen vermelden de toepasselijkheid van de mogelijkheid tot ontbinding als bedoeld in artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW.
32. De brief is in elk geval verzonden in de periode 28 augustus 2007 (de datum van de brief) tot 17 oktober 2007 (de datum van de uitspraak van de rechtbank Den Haag).

Conclusies Consumentenautoriteit Werkwijze A (brief 28 augustus 2007)

33. De Consumentenautoriteit stelt voorop dat de Voorzieningenrechter (sector civiel recht) van de Rechtbank te 's-Gravenhage bij vonnis van 17 oktober 2007 de onderhavige brief van KPN reeds onrechtmatig heeft geoordeeld. Daarbij heeft de Voorzieningenrechter KPN onder meer gelast aanmeldingen die zij heeft ontvangen of zal ontvangen naar aanleiding van de brief niet in de handeling te nemen dan wel ongedaan te maken.¹⁶ De Voorzieningenrechter heeft KPN bovendien kortweg verboden in het vervolg de brief nog te gebruiken. Daarbij heeft de Voorzieningenrechter aan KPN een dwangsom opgelegd voor elke dag waarop zij niet aan de uitspraak voldoet. Niet is gebleken dat KPN het vonnis van de Voorzieningenrechter naast zich neer heeft gelegd.¹⁷
34. Nu langs civielrechtelijke weg is vastgesteld dat - weliswaar op andere gronden dan het consumentenrecht - de brief na 17 oktober 2007 niet meer mag worden gebruikt en dat de gevolgen ervan door KPN ongedaan moeten zijn gemaakt, ziet de Consumentenautoriteit geen aanleiding meer voor handhavende maatregelen.

5.2.3 Het vermelden van de bedenktijd bij de nakoming van de koop op afstand (artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW)

35. Ingevolge artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW moet een consument tijdig bij de nakoming van de koop op afstand op duidelijke en begrijpelijke wijze schriftelijk of op een andere duurzame gegevensdrager informatie worden verstrekt

¹⁶ Nu het civiele geding aanhangig werd gemaakt door Pretium, beperkt het vonnis zich dan ook tot deze onderneming. Aannemelijk is evenwel, dat het vonnis gelijklopende gelding zal hebben in de relatie tussen KPN en (klanten van) Tele2.

¹⁷ Zie ook stuk 462/13 (105/95), randnummers 115 en 116.

over het al dan niet van toepassing zijn van de mogelijkheid tot ontbinding overeenkomstig de artikelen 7:46d, eerste lid, en 7:46 e BW, de 'bedenktijd' of de 'bedenktermijn'. Een uitzondering hierop is alleen het geval waarin deze informatie tijdig voor het sluiten van de overeenkomst reeds schriftelijk of op een andere duurzame gegevensdrager is verstrekt.

36. Uit het nader onderzoek, waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in het rapport van 2 juli 2009 is –voor zover hier relevant- het volgende gebleken.
37. KPN werft nieuwe abonnees via internet, telefonische werving inbound en telefonische werving outbound. In week 30 van 2008 is KPN begonnen met een zgn. winback-actie om WLR-abonnees die waren overgestapt naar een andere aanbieder terug te laten keren naar KPN – de outbound telefonische werving. Deze winback-actie loopt nog steeds door.
38. Door KPN zijn overgelegd twee brieven uit juni/juli 2008, aangeduid als de WLR-actiebrief resp. de bevestigingsbrief. In deze brieven wordt door KPN gewezen op de mogelijkheid tot ontbinding als bedoeld in artikel 7:46d BW.

WLR-actiebrief

39. De WLR-actiebrief vermeldt:

“Onlangs heeft u per telefoon aangegeven weer gebruik te willen maken van vaste telefonie van KPN met uw telefoonnummer <nummer>. Als dank voor uw terugkeer hebben wij u een kortingsaanbod gedaan [...].

Mocht u geen gebruik willen maken van dit aanbod, dan kunt u dit doorgeven via onze KlantenService binnen zeven werkdagen na dagtekening en ontvangst van de algemene bevestigingsbrief (deze volgt binnen enkele dagen).”

40. De WLR-actiebrief wordt door KPN verstuurd sinds de aanvang van de winback-actie in week 30 van 2008.

De bevestigingsbrief

41. De bevestigingsbrief vermeldt:

“Als u uw lopende bestelling wilt annuleren, kan dit zonder verdere verplichtingen uitsluitend telefonisch en uiterlijk tot 7 werkdagen na dagtekening van deze brief via telefoonnummer 0900-0244.”

42. De bevestigingsbrief wordt door KPN verstuurd sinds 28 augustus 2007.

Beoordeling Consumentenautoriteit WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven

43. De WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven worden verzonden nadat een consument een overeenkomst op afstand met KPN is aangegaan en moeten derhalve voldoen aan het bepaalde in artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW.
44. Ingevolge artikel 7:46c, tweede lid, onder a, BW moeten bij de nakoming van een koop op afstand de gegevens als bedoeld in artikel 7:46c, eerste lid, a tot en met f, BW worden vermeld. Artikel 7:46c, eerste lid, onder f, BW betreft de bedenktijd.
45. De actiebrieven en de bevestigingsbrieven worden verzonden naar consumenten die in het kader van de winback-actie naar KPN overstappen.
46. Consumenten die zich buiten de winback-actie om (via internet of telefonisch inbound) als nieuwe klant van KPN melden, ontvangen alleen de bevestigingsbrieven.

Conclusie Consumentenautoriteit WLR-actiebrieven en bevestigingsbrieven

47. In deze brieven wordt een onjuist tijdstip vermeld waarop de termijn als bedoeld in de artikelen 7:46c, tweede lid, onder a, juncto 7:46c, eerste lid, onder f, BW aanvangt. Het aanvangstijdstip van de bedenktijd wordt in deze brieven immers bepaald op de dagtekening van de brief.
48. Gelet op artikel 7:46i, zesde lid, BW, vangt de bedenktijd van zeven werkdagen aan na het sluiten van de overeenkomst aan de telefoon. Omdat echter op dat moment, logischerwijs, nog niet is voldaan aan de schriftelijkheidseisen van het tweede lid van artikel 7:46c gaat, ingevolge artikel 7:46d, eerste lid, aanhef, tweede volzin, BW, op dat moment een termijn van drie maanden lopen. Indien binnen die drie maanden is voldaan aan de schriftelijkheidseisen van artikel 7:46c, tweede lid, BW begint alsnog de termijn van zeven werkdagen te lopen vanaf het moment dat is voldaan aan de schriftelijkheidseisen.¹⁸ Die termijn van zeven werkdagen begint dan ook te lopen na ontvangst van de brief en niet na dagtekening van de brief.
49. Consumenten die een WLR-actiebrieven en een bevestigingsbrieven ontvingen, werden op twee achtereenvolgende momenten – met een tussenpoos van enkele dagen- schriftelijk op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om de overeenkomst te ontbinden. Het gevolg van het niet juist vermelden van het tijdstip van aanvang van de termijn kan daarmee gering worden geacht. Immers, de consument werd in de WLR-actiebrieven op de mogelijkheid tot

¹⁸ Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 15 juni 2009, TK 2008-2009, 27879 23, pagina 2, te raadplegen via http://www.ez.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/Nieuwsberichten_2009/Juni_2009/Extra_maatregelen_tegen_oneerlijke_telefonische_verkoop/Brief_aan_de_Tweede_Kamer_Verkoop_op_afstand.

ontbinding gewezen, en enkele dagen later in de bevestigingsbrief nogmaals. De consument werd de facto dus niet geconfronteerd met een bedenktijd van minder dan zeven werkdagen.

50. Dit geldt echter niet voor die groep consumenten die alleen een bevestigingsbrief ontvingen. Deze consumenten werden onjuist geïnformeerd over de aanvang van de termijn waardoor zij uit (kunnen) gaan van een kortere termijn dan zeven werkdagen.
51. De WLR-actiebrieven werden door KPN in elk geval gebruikt in de periode week 30 van 2008 tot 15 september 2009.
52. De bevestigingsbrief werd door KPN in elk geval gebruikt in de periode 28 augustus 2007 tot 15 september 2009.

Overtreding

53. De Consumentenautoriteit is van oordeel dat KPN niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 7:46c, tweede lid, onder a juncto eerste lid, onder f, juncto artikel 7:46i, zesde lid, BW door niet duidelijk en begrijpelijk de gegevens m.b.t. de bedenktijd te verstrekken.
54. In de WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven wordt immers een onjuist aanvangstijdstip vermeld van de termijn waarbinnen de consument de mogelijkheid heeft de overeenkomst te ontbinden, nu de brieven uitgaan van de *“dagtekening en ontvangst van deze brief”* resp. de *“dagtekening van deze brief.”*

Coulancebeleid

55. De Consumentenautoriteit heeft kennisgenomen van het zgn. coulancebeleid van KPN waarbij KPN annuleringen tot 9 dagen na het sluiten van de overeenkomst accepteert.¹⁹
56. De Consumentenautoriteit merkt evenwel op dat het coulancebeleid van KPN voor de individuele consument een praktische oplossing kan bieden in gevallen waarin wettelijke verplichtingen door een onderneming niet zijn nageleefd. De Consumentenautoriteit is echter ook van oordeel dat coulance niet in de plaats kan komen van een recht dat consumenten wettelijk toekomt.
57. De Consumentenautoriteit verwijst in dit geval naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 december 2006,²⁰ waarin de rechtbank bepaalde: *“Ook de door eiseres betrachtte coulance bij haar behandeling van klachten kan niet tot een dergelijke conclusie*

¹⁹ Stuk 462/20, bijlage 1.

²⁰ Rechtbank Rotterdam, 5 december 2006, LJN: BA8924. Zie ook het advies van de Bezwaaar Advies Commissie van 3 juni 2009 in zaak 17/UPC, te raadplegen via <http://www.consumentenautoriteit.nl/dsresource?objectid=19995&type=pdf>, overweging 5.6.9.

leiden, te minder nu de E-wet juist beoogt te waarborgen dat de consument vooraf op een juiste en correcte manier behandeld wordt en niet is overgeleverd aan de goede wil van de leverancier”.

Beëindiging van de overtreding

58. KPN heeft de WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven naar aanleiding van het onderzoek van de Consumentenautoriteit aangepast. De aangepaste brieven zijn aan de Consumentenautoriteit overgelegd.²¹
59. De aangepaste WLR-actiebrieven vermeldt:
- “Mocht u geen gebruik willen maken van dit aanbod, dan kunt u dit doorgeven via onze Klantenservice binnen zeven werkdagen na ontvangst van de algemene bevestigingsbrief (deze volgt binnen enkele dagen).”*
60. De aangepaste bevestigingsbrieven vermeldt:
- “Als u uw lopende bestelling wilt annuleren, kan dit zonder verdere verplichtingen uitsluitend telefonisch en binnen 7 werkdagen na ontvangst van deze brief via telefoonnummer [...]”*
61. De Consumentenautoriteit stelt vast dat de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW per 15 september 2009 is beëindigd.

6 Conclusie

62. De Consumentenautoriteit concludeert dat KPN
- in de periode van week 30 van 2008 tot 15 september 2009 voor wat betreft de WLR-actiebrieven en
 - in de periode van 28 augustus 2007 tot 15 september 2009 voor wat betreft de bevestigingsbrieven
- niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 8.5 Whc juncto artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, juncto artikel 7:46i, zesde lid, BW door niet duidelijk en begrijpelijk informatie te verstrekken over de mogelijkheid tot ontbinding overeenkomstig artikel 7:46d, eerste lid, juncto 7:46i BW.

²¹ Stuk 462/20, bijlage 2.

7 Maatregelen

7.1.1 Inleiding

63. Indien de Consumentenautoriteit van oordeel is dat een overtreding heeft plaatsgevonden dan kan zij aan de overtreder op grond van artikel 2.9, eerste lid, Whc een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen.

7.1.2 Bestuurlijke boete

64. De Consumentenautoriteit heeft zich er van vergewist, dat ten aanzien van de in hoofdstuk 6 genoemde overtreding, geen sprake is van een situatie waarin geen boete kan worden opgelegd zoals bedoeld in de artikelen 2.16, eerste en tweede lid, Whc²² en artikel 2.19, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, Whc.²³
65. Op grond van artikel 2.15, eerste lid, Whc bedraagt een door de Consumentenautoriteit op te leggen bestuurlijke boete in de zin van artikel 2.9, eerste lid, Whc per overtreding ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie zoals bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. In 2007 was het bedrag van de vijfde categorie geldboete gesteld op EUR 67.000,-. Met ingang van 1 januari 2008 is het bedrag van de vijfde categorie geldboete gesteld op EUR 74.000,-. De Consumentenautoriteit houdt bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening met het feit dat de overtreding m.b.t. de bevestigingsbrief is aangevangen in 2007, toen het maximumbedrag EUR 67.000,- per overtreding bedroeg.
66. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete houdt de Consumentenautoriteit overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.21 Whc²⁴, in ieder geval rekening met de ernst en de duur van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. De Consumentenautoriteit houdt daarbij zo nodig tevens rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
67. Tenslotte neemt de Consumentenautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De Consumentenautoriteit beoordeelt bij iedere concrete overtreding welk boetebedrag passend is. De hoogte van de boete wordt in elk geval afgestemd op de concrete omstandigheden van het geval en dient bij te dragen aan een

²² Per 1 juli 2009: artikelen 5:5 en 5:6 Awb

²³ Per 1 juli 2009: artikelen 5:41 tot en met 5:44 Awb.

doeltreffende handhaving van de Whc. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene termen voor andere (potentiële) overtreders een afschrikwekkende werking heeft (generale preventie).

De duur van de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW

68. Voor wat betreft de bevestigingsbrief heeft de overtreding geduurd van 28 augustus 2007 tot 15 september 2009 en voor wat betreft de WLR-actiefbrief van week 30 van 2008 tot 15 september 2009.

Algemene overweging ten aanzien van de ernst van overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW

69. De Consumentenautoriteit is van oordeel dat het niet naleven van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW, moet worden aangemerkt als “een overtreding [...] die kan leiden tot een ernstige beschadiging van het consumentenvertrouwen bij kopen op afstand.”²⁵ De rechten van consumenten worden ernstig beknot nu in de bevestigingsbrief melding werd gemaakt van een onjuist aanvangstijdstip van de bedenktijd.
70. Bij koop op afstand is de bedenktijd juist van groot belang omdat in deze periode van zeven werkdagen een consument de gelegenheid heeft zich een beeld te vormen van de zaak of dienst en zich aan de hand van de ontvangen informatie, al dan niet met deskundige hulp, zich een juist en volledig beeld moet kunnen vormen van de rechten en verplichtingen die over en weer uit de koop voortvloeien.

Overwegingen over de ernst van de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW in de WLR-actiefbrief

71. De Consumentenautoriteit is van oordeel dat de schade als gevolg van het onjuist vermelden van de aanvang van de bedenktijd mogelijk beperkt is gebleven voor zover het betreft consumenten die in het kader van de winback-actie als abonnee naar KPN terugkeerden. Deze consumenten ontvingen immers zowel de WLR-actiefbrief als de bevestigingsbrief. Zij werden dus op twee achtereenvolgende tijdstippen gewezen op de mogelijkheid tot ontbinding.

²⁴ Per 1 juli 2009: artikel 5:46, tweede lid, Awb.

²⁵ Besluit in zaak 22/Pretium, randnummer 169; besluit in zaak 106/Tele2, randnummer 112.

Overwegingen over de ernst van de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW in de bevestigingsbrief

72. De Consumentenautoriteit stelt evenwel vast dat consumenten die anders dan in het kader van de winback-actie abonnee werden bij KPN (via internet of telefonisch inbound) alleen de bevestigingsbrief ontvingen.
73. Deze consumenten werden niet juist geïnformeerd over de hen toekomende rechten bij het sluiten van een overeenkomst op afstand, door een onjuiste vermelding van de aanvang van de bedenktijd.
74. Anders dan in de gevallen waarin een WLR-actiebrieven en een bevestigingsbrief werden verzonden- werd in deze gevallen deze onjuiste vermelding van de aanvang van de bedenktijd niet 'ondervangen' door een tweede vermelding van de bedenktijd in een tweede, later ontvangen brief.

Boete

75. Met inachtneming van het vorenstaande neemt de Consumentenautoriteit de volgende boete als uitgangspunt:
een boete van EUR 10.000,- voor de overtreding van artikel 8.5, tweede lid, Wvc juncto artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, juncto 7:46i, eerste lid, BW, (het niet op duidelijke en begrijpelijke wijze vermelden van de bedenktijd in de WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven).

7.1.3 Boeteverlagende omstandigheden

76. Bij de bepaling van de hoogte van de boete houdt de Consumentenautoriteit zo nodig rekening met de omstandigheden van het concrete geval. KPN heeft in haar zienswijze omstandigheden naar voren gebracht die bij de boetetoemeting een rol zouden kunnen spelen. Deze omstandigheden worden hierna besproken.
77. De Consumentenautoriteit acht het passend rekening te houden met het feit dat KPN de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW heeft erkend en heeft beëindigd. De Consumentenautoriteit neemt wel in aanmerking dat KPN twee maanden²⁶ nodig heeft gehad om een relatief kleine aanpassing te doen in twee van haar standaardbrieven, te weten de wijziging van *dagtekening* in *ontvangst*.
78. Gelet hierop acht de Consumentenautoriteit het passend de boete met 5% te verlagen.

²⁶ De overtreding is door KPN erkend in de schriftelijke zienswijze van 14 juli 2009. De overtreding is beëindigd per 15 september 2009.

7.1.4 Last onder dwangsom

79. De Consumentenautoriteit acht het niet noodzakelijk een last onder dwangsom op te leggen, nu KPN de overtreding van artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW heeft erkend en WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven met ingang van 15 september 2009 heeft aangepast.

8 Besluit

De Consumentenautoriteit stelt vast dat KPN niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 7:46c, tweede lid, onder a, juncto eerste lid, onder f, BW ten aanzien van de WLR-actiebrieven en de bevestigingsbrieven en legt KPN hiervoor een boete op van EUR 9.500,--.

's Gravenhage, 13 oktober 2009

w.g.

Mw. drs. M.E. Hulshof
de Consumentenautoriteit

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Consumentenautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16759, 2500 BT, Den Haag.

Boetes dienen binnen 6 weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald door storting op bankrekeningnummer 30.00.32.706 ten name van de Consumentenautoriteit, Postbus 16759, 2500 BT Den Haag onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.