



Consultatie van het ministerie van EZ  
over het ontwerp tot wijziging van Regeling universele  
dienstverlening en eindgebruikersbelangen in verband met  
voorwaarden afsluiten telefoondienst bij niet-betaling sms-  
diensten

Reactie van KPN

KPN  
Contactpersonen: mr. P.C. Knol / mr. M.E. van Wissen  
Postbus 30 000  
2500 GA Den Haag  
paul.knol@kpn.com / michel.vanwissen@kpn.com

Kenmerk: R/10/U/114

30 september 2010

## INHOUD

In dit document worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. INLEIDING EN SAMENVATTING	1
2. BLOKKERINGSMOGELIJKHEID	2
3. '(NIET) EENMALIGE PREMIUM SMS DIENSTEN'	3
4. 'OPSCHORTEN' (PREPAID)	3
5. 'KLACHT'	3
6. INVOERINGSDATUM / ADMINISTRATIEVE LASTEN	4

### 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

KPN heeft kennis genomen van het ontwerp tot aanpassing van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna 'Rude'). KPN beseft dat er al lange tijd een discussie gaande is over mogelijk misbruik van zogenaamde Premium SMS-diensten. Met andere betrokken ondernemingen heeft KPN actief deelgenomen aan initiatieven om via zogenaamde zelfregulering onwenselijke aspecten van deze dienstverlening tegen te gaan. Daartoe is al gedurende jaren gewerkt aan een gedragscode voor Premium SMS-diensten en aan het telkens verbeteren daarvan. KPN is van oordeel dat op die manier, op een meer flexibele manier dan via regelgeving bereikt kan worden, de problemen die door (sommige) eindgebruikers zijn ervaren kunnen worden tegengegaan. Om die reden heeft het afzien van gedetailleerde regelgeving dan ook nog steeds de voorkeur voor KPN. De in het publieke debat naar voren gebrachte problemen met deze diensten vinden voor het allergrootste deel hun oorsprong in onvolledige en soms misleidende uitingen van de aanbieders van die diensten en met de onderhavige regulering wordt die bron van de problemen geheel ongemoeid gelaten.

KPN beseft echter ook dat de door EZ aan de Tweede Kamer toegezegde regelgeving inmiddels een gegeven lijkt. Hoewel naar onze ervaring het aantal klachten nog slechts gering is, beseffen we dat – mede gezien de lange looptijd van de discussie – door velen elke klacht inmiddels als teveel wordt ervaren. In die omstandigheden lijkt het KPN echter wel noodzakelijk dat de dan in te voeren regelgeving in elk geval aan twee uitgangspunten moet voldoen: (i) de regels moeten zoveel mogelijk bijdragen aan het doel om ongewenste Premium-SMS diensten tegen te gaan en (ii) de regels moeten effectief zijn te implementeren door telecomaanbieders. Regels die een inmiddels relatief klein probleem proberen op te lossen, maar tot verregaande bedrijfsmatige ingrepen bij telecomaanbieders zouden leiden zijn disproportioneel.

Vanuit die uitgangspunten heeft KPN op het voorstel twee hoofdpunten van kritiek. Ten eerste wordt de grens van de Premium SMS-diensten waarvoor een verzaamd regime geldt zo laag vastgesteld, dat die in de praktijk onnodig belemmerend zal werken. KPN zal hieronder bepleiten die grens niet op één euro te leggen, maar op een bedrag van rond de € 3,50. Ten tweede blijkt uit de in het voorstel opgenomen invoeringsdatum dat het voorstellen bestaat om de regels op 1 januari 2011 te laten invoeren. Dat laat – ervan uitgaande dat de gewijzigde regeling niet veel eerder dan begin november in de Staatscourant kan worden gepubliceerd een implementatietermijn van minder dan twee maanden. Gezien de

noodzakelijke wijzigingen die telecomaanbieders in hun processen en systemen moeten aanbrengen is dat een feitelijk onhaalbare termijn. Zelfs de – gezien overheidsbeleid dat regelingen met effecten voor het bedrijfsleven alleen per 1 januari of 1 juli in werking treden – eerstvolgende termijn waarop de regeling in werking kan treden (1 juli 2011) zal een grote inspanning vragen van telecomaanbieders om hun interne processen en systemen daarop te hebben ingericht (en voor technische aanpassingen te kort zijn). Eerdere invoering van regels – waarvan de overheid moet weten dat die redelijkerwijs niet goed voordien zijn te implementeren – zou onzorgvuldig zijn.

## 2. BLOKKERINGSMOGELIJKHEID

Op dit moment bestaat in het kader van de hierboven bedoelde zelfregulering de mogelijkheid van het stopzetten van abonnementen op Premium SMS-diensten (zie <http://www.smsgedragcode.nl/>) en daarnaast de mogelijkheid van het blokkeren van abonnementen op Premium SMS-diensten (<http://www.smsdienstenfilter.nl/>). Met deze mogelijkheid is volgens KPN al een praktisch en eenvoudig middel beschikbaar voor eindgebruikers om zich te beschermen tegen abonnementen op dergelijke diensten. De voorgestelde tekst van artikel 3.4a Rude gaat veel verder. Telecomaanbieders moeten hun klanten de mogelijkheid bieden om Premium SMS-diensten generiek te blokkeren. De tekst en de toelichting zijn daarbij niet geheel duidelijk hoever die verplichte blokkeringmogelijkheid nu precies gaat en waarom een zo vergaande ingreep noodzakelijk is.

KPN veronderstelt dat de huidige blokkering voor abonnementen daar in elk geval onder valt. Dat is ook geen groot probleem, omdat die mogelijkheid al bestaat en geïmplementeerd is. De verplichting van artikel 3.4a omvat echter niet alleen abonnementen op dergelijke diensten, maar elk Premium SMS-verkeer. Daarmee moeten aanbieders ook de door de eindgebruiker zelf verzonden SMS waarmee hij een dienst aanvraagt, of waarvan hij eenmalig gebruikmaakt (televoting), kunnen blokkeren. Omdat in dit artikel geen financiële grens is gesteld gaat het dan om alle SMS verkeer naar shortcodes waarachter Premium SMS diensten (kunnen) worden geboden. Het is zeer de vraag of dit de bedoeling wel dekt. Hiermee moet een zeer vergaande selectie plaatsvinden van uitgaand sms verkeer van klanten. Totdat zo'n selectie mogelijk zou zijn zou – in elk geval bij KPN en Telfort – alleen aan de verplichting van de ontwerpregeling voldaan kunnen worden door voor klanten die om de blokkering vragen alle uitgaand SMS verkeer te blokkeren. Als dit inderdaad de bedoeling is van de regeling dan constateert KPN dat dit veel verder gaat dan nodig is om klanten te beschermen. Bovendien zou de implementatie van een dergelijke mogelijkheid minimaal 10-12 maanden vergen.

KPN is er dan ook een groot voorstander van als de verplichte blokkeringmogelijkheid van de regeling wordt beperkt tot datgene dat thans al onder de aangeboden blokkering valt. De tekst van artikel 3.4a Rude zoals voorgesteld zou daarop moeten worden aangepast. In elk geval is een generieke blokkering van alle sms verkeer naar Premium SMS diensten (waar een dergelijke blokkering op neer zou komen) disproportioneel, omdat die zou moeten plaatsvinden op basis van een selectie van verkeer/bestemmingen. Immers niet alle shortcodes zijn te vatten onder Premium SMS-diensten (zoals onder veel meer de shortcodes die worden gebruikt voor bijv. verplichte (!) berichtenuitwisseling bij roaming).

### 3. '(NIET) EENMALIGE PREMIUM SMS DIENSTEN'

Uit de regeling en de toelichting blijkt dat het onderscheid dat door EZ wordt beoogd binnen de groep Premium SMS-diensten uitsluitend wordt bepaald door een bedrag. In het voorstel is dat een bedrag van € 1. Het is misleidend om daarbij het begrip 'eenmalige' dienst nog te gebruiken, omdat dit element helemaal geen rol meer speelt in de regeling. Zowel voor eenmalige diensten als voor abonnementsdiensten gelden de verzwaarde eisen voor de mogelijkheid een aansluiting op te schorten in gelijke mate voor diensten van boven het gestelde bedrag. De definiëring dient daarop te worden aangepast. Desnoods wordt gesproken van 'dure' en overige Premium SMS diensten, waarbij het aan EZ is uit te leggen bij welke grens een dienst als duur wordt gekwalificeerd. Uit de toelichting begrijpen we voorzichtig dat EZ de 'niet dure' diensten ziet als van een hoger maatschappelijk nut dan de overige diensten. Het lijkt KPN een zeer discutabel criterium als de overheid zich inhoudelijk een oordeel ten aanzien van de soort diensten zou moeten aanmeten. Op zich is het stellen van een bedrag daarom passend, maar de hoogte daarvan moet niet zo laag worden gesteld dat daarmee de facto mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe diensten worden beperkt.

KPN heeft eerder al aangegeven dat een financiële grens van rond de € 3,50 een realistischer invulling is. Daarmee zouden vooral betalingen aan goede doelen en (nieuws-) informatie-diensten niet onder het verzwaarde regime vallen. Met de erg lage grens van € 1 vallen al die diensten onder een regime waarvan het zeer twijfelachtig is of daaraan wel op redelijke manier invulling aan kan worden gegeven. De kans is dan ook groot dat die – gezien de kosten van invulling van een systeem om een 'ondubbelzinnige wilsverklaring' vast te leggen – niet langer kostenefficiënt kunnen worden aangeboden. KPN vraagt zich af of dit werkelijk de vertaling is van de politieke wens om het misbruik van Premium SMS-diensten aan te pakken, of dat EZ hierin een strengere lijn trekt. In elk geval zou het wenselijk zijn als in de toelichting expliciet wordt gemotiveerd waarom het ook voor dergelijke diensten – waarvan aan EZ in eerdere instantie vanuit KPN al een overzicht is verstrekt – gerechtvaardigd is die onder het zware regime te brengen. De toelichting schiet op dat punt tekort.

### 4. 'OPSCHORTEN' (PREPAID)

De strekking van artikel 3.4b van het ontwerp is niet om incasso van vorderingen voor Premium SMS-diensten te beperken, maar slechts om het daaraan gekoppelde pressiemiddel van opschorten ('afsluiten') van de telefoondienst te beperken. KPN vindt die keuze wel proportioneel. De regeling maakt daarbij geen onderscheid tussen postpaid aansluitingen en prepaid aansluitingen, hoewel in de praktijk opschorting van de dienstverlening alleen bij de eerste een rol speelt. Bij prepaid kan het wel voorkomen dat een klant wordt geconfronteerd met onvoldoende saldo nadat een bedrag is afgeschreven, maar dat is geen opschorting door de aanbieder. Het zou wenselijk zijn dit in de toelichting te verduidelijken.

### 5. 'KLACHT'

De definitie van 'klacht' in de regeling is zeer ruim. In de tekst van artikel 3.4b wordt eigenlijk alleen een klacht met betrekking tot in rekening gebrachte bedragen voor Premium SMS-diensten gereguleerd. De definitie had in de huidige opzet dan ook beter daartoe beperkt kunnen worden.

Belangrijker is dat de definitie waar het spreekt over 'ieder contact' ruimte geeft voor een onbedoeld ruime uitleg. KPN neemt aan dat het contact wel een gericht contact moet zijn

bij één van de door de aanbieder daarvoor aangehouden contactadressen of -personen. Een willekeurige uitlating door de klant met een niet daarvoor bestemde contactpersoon (bijv. monteur, portier) kan niet worden gezien als een contact 'dat de abonnee legt met de aanbieder'. Het kan onmogelijk van een aanbieder worden verwacht dat hij elke ongerichte uitlating van een klant in zijn klantproces moet kunnen opnemen. Alle aanbieders zullen aan hun klanten duidelijk maken waar zij terecht kunnen met navragen over facturen en het gaat om contacten met die contactpunten. Het zou wenselijk zijn dat dit in de toelichting wordt verduidelijkt om misverstand daarover te voorkomen.

## 6. INVOERINGSDATUM / ADMINISTRATIEVE LASTEN

Uit het voorgaande blijkt dat KPN de grootste praktische problemen ziet in het inrichten van een volledige blokkeringmogelijkheid, zoals in artikel 3.4a van het ontwerp voorgeschreven. Inhoudelijk gaven we al aan die disproportioneel te vinden. Indien desalniettemin die onderdeel van de regeling zou blijven uitmaken dan zal de implementatietermijn daarvan niet vóór 1 januari 2012 kunnen liggen. De recente ervaringen met de implementatie van specifieke door regelgeving voorgeschreven technische blokkeringen (de datalimiet uit de roamingverordening) hebben geleerd dat het inrichten van klantprocessen en het aanpassen van alle systemen een dergelijke tijd minimaal nodig maken. Hoewel een gedetailleerde impactanalyse voor de gevolgen op alle processen en systemen nog niet heeft kunnen plaatsvinden is de eerste indicatie wel dat het hier opnieuw een project van grote omvang en met hoge kosten zou vergen. In de thans nog niet ingevulde paragrafen 'Bedrijfseffecten' en 'Administratieve lasten' van de toelichting zal daarom moeten worden verantwoord waarom die kosten en inspanningen toch proportioneel zijn voor het te bereiken doel.

De impact van dergelijke voorschriften op de ontwikkelprocessen van aanbieders is groot en gaat ten koste van aanpassingen in de dienstverlening waar klanten wel om vragen. Het via regelgeving voorschrijven van aanpassingen van systemen en processen zou dan ook volgens KPN tot het uiterste moeten worden beperkt. De aanpassingen die (mogelijk) nodig worden om bijv. IPv6 en 14-cijferige nummers te ondersteunen, die deels ook vanuit regelgeving ontstaan, zijn volgens KPN vele malen belangrijker dan de oprekking van de thans bestaande blokkeringmogelijkheid van Premium SMS-abonnementen. Dit zou temeer zwaar wegen als onmogelijk korte implementatietermijnen zouden worden opgelegd.

Ten aanzien van de in artikel 3.4b neergelegde eisen geldt dat invulling daarvan in de interne bedrijfsprocessen voor een deel wel veel sneller kan plaatsvinden, maar dat een termijn van krap twee maanden daarvoor te kort is. Zo zullen aanbieders mogelijk hun algemene voorwaarden daarop moeten aanpassen. Een aanpassing van algemene voorwaarden naar bestaande klanten vergt – naast de in artikel 7.2 Tw voorgeschreven aankondigingstermijn – een tijd van voorbereiding van klantcommunicatie en de inrichting van klantprocessen die meerdere maanden in beslag neemt. Zoals in de inleiding al aangegeven kan daarom bij publicatie begin november redelijkerwijs niet daaraan per 1 januari 2011 invulling worden gegeven. De eerstvolgende termijn voor aanpassing van regelgeving met effecten voor het bedrijfsleven (te weten 1 juli 2011) zou wel realistisch zijn.