

# Besluit

## «Openbaar»

Ons kenmerk: OPTA/ACNB/2010/200997

Zaaknummer: 09.0282.21

Datum: 7 april 2010

**Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet op een aanvraag om een geschil tussen Coolwave Communications B.V. en Vodafone Libertel B.V. te beslechten over het tot stand brengen en waarborgen van eind- tot eindverbindingen.**

### 1 Samenvatting

1. Coolwave Communications B.V. (hierna: Coolwave) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) verzocht om een geschil met Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone) te beslechten over de aankiesbaarheid van de nummers 0900-1591, 0900-1592 en 0900-1234563. Deze nummers zijn toegekend aan een klant van Coolwave: SMScity B.V. (hierna: SMScity), een aanbieder van vervolgdiensten en een eindgebruiker van Coolwave. Vodafone heeft deze nummers geblokkeerd, waardoor deze nummers voor abonnees van Vodafone niet aankiesbaar zijn, en abonnees van Vodafone de diensten van SMScity niet door middel van oproepen naar deze nummers kunnen bereiken. Vodafone legt aan de blokkade van de nummers ten grondslag dat naar één van deze nummers frauduleuze oproepen zijn gepleegd waardoor Vodafone de met die oproepen gemoeide kosten niet op haar abonnees kan verhalen.
2. Coolwave heeft het college verzocht te bepalen dat Vodafone de nummers onmiddellijk weer aankiesbaar maakt en dat de schade die Vodafone potentieel heeft geleden door de mogelijk frauduleuze oproepen niet wordt verhaald op Coolwave dan wel SMScity. Vodafone heeft zich hiertegen verweerd.
3. Het college is van oordeel dat in het kader van de door artikel 6.2, eerste lid, Tw vereiste belangenafweging het uitgangspunt dient te zijn dat eind-tot-eindverbindingen tot stand worden gebracht, maar dat in specifieke gevallen waarin sprake is van frauduleuze oproepen waardoor mogelijk schade wordt geleden, het denkbaar is dat op dat uitgangspunt een uitzondering wordt gemaakt. Voor een dergelijke uitzondering is hier echter geen plaats. Mede gezien de inmiddels van de zijde van Coolwave en SMScity getroffen maatregelen, bestaat voor een blokkade van de nummers van SMScity, met inmiddels als enige rechtvaardiging dat Vodafone van SMScity betaling van door haar gestelde schade verlangt, naar het oordeel van het college geen rechtvaardiging. Het college is dan ook van oordeel dat de belangen van Vodafone in dit geval redelijkerwijs niet opwegen tegen de belangen van Coolwave, en dat Vodafone de betrokken

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

nummers weer voor haar eigen abonnees aankiesbaar dient te maken. Het college wijst het verzoek van Coolwave toe, voor zover dat ziet op het aankiesbaar maken van de nummers van SMScity door Vodafone en verplicht Vodafone er toe de nummers binnen twee dagen na dagtekening van dit besluit aankiesbaar te maken voor haar abonnees. Het college wijst het verzoek van Coolwave voor het overige af.

## **2 Verloop van de procedure**

4. Bij e-mail van 9 april 2009 heeft Coolwave een aanvraag ingediend bij het college tot beslechting van een geschil dat is ontstaan tussen Coolwave en Vodafone. De geschilaanvraag is gebaseerd op artikel 12.2 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw).
5. Bij brief van 27 april 2009<sup>1</sup> heeft het college aan Coolwave bericht dat het bij e-mail van 9 april 2009 ingediende aanvraagformulier niet kan worden aangemerkt als een verzoek om een geschil te beslechten en dat derhalve geen geschilprocedure conform de Procedureregeling geschillen en handhaving OPTA<sup>2</sup> (hierna: PGHO) is gestart. Het college heeft Coolwave er op gewezen dat uit het op 9 april 2009 ingediende aanvraagformulier valt op te maken dat het een mogelijk interoperabiliteitsgeschil betreft, in welk geval Coolwave een aanvraagformulier dient over te leggen dat ziet op artikel 6.2, eerste lid, Tw.
6. Op 19 mei 2009 heeft het college een geschilaanvraag van Coolwave ontvangen, die is gebaseerd op artikel 6.2, eerste lid, Tw.
7. Bij brief van 29 mei 2009<sup>3</sup> heeft het college aan Coolwave bericht dat het aanvraagformulier op verschillende onderdelen onvolledig is. Het college heeft Coolwave conform artikel 4:5, eerste lid, sub c, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen voor 11 juni 2009.
8. Bij brief van 4 juni 2009 heeft het college een aangepaste versie van het aanvraagformulier van Coolwave ontvangen.

---

<sup>1</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/201002.

<sup>2</sup> *Stcr.* 2005, nr. 54.

<sup>3</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/201272.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

9. Bij brief van 12 juni 2009<sup>4</sup> heeft het college aan Coolwave verzocht om kopieën van de correspondentie en gespreksverslagen met Vodafone over te leggen. Het college heeft hiermee beoogd inzicht te krijgen in de wijze waarop de onderhandelingen tussen partijen zijn verlopen.
10. Bij brief van 15 juli 2009 heeft Coolwave vier afschriften van e-mailcorrespondentie tussen Coolwave en Vodafone aan het college toegezonden.
11. Bij brief van 4 augustus 2009<sup>5</sup> heeft het college aan Coolwave verzocht nog ontbrekende correspondentie tussen Coolwave en Vodafone over te leggen.
12. Bij e-mail van 2 november 2009 heeft Coolwave de gevraagde correspondentie aan het college toegestuurd.
13. Bij e-mail van 3 november 2009 heeft het college aan Coolwave verzocht de per e-mail toegestuurde correspondentie per reguliere post aan het college te verzenden.
14. Op 26 november 2009 heeft het college de door Coolwave eerder per e-mail toegestuurde correspondentie per reguliere post ontvangen.
15. Op 7 december 2009 heeft het college nadere aanvullende stukken van Coolwave per reguliere post ontvangen.
16. Bij brief van 11 december 2009<sup>6</sup> heeft het college bevestigd dat de geschilaanvraag van 19 mei 2009 compleet is en dat de aanvraag in behandeling wordt genomen.
17. Bij brief van 11 december 2009<sup>7</sup> heeft het college Vodafone in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 11 januari 2010 een schriftelijke zienswijze in te dienen.
18. Bij e-mail van 5 januari 2010 heeft Vodafone het college verzocht om uitstel tot 18 januari 2010 voor het indienen van haar verweer. Het college heeft – met instemming van Coolwave – de termijn voor behandeling van het geschil verlengd tot 12 april 2010.

---

<sup>4</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/201455.

<sup>5</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/201964.

<sup>6</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/203598.

<sup>7</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2009/203607.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

19. Bij brief van 18 januari 2010 heeft Vodafone een schriftelijke zienswijze ingediend.
20. Bij brieven van 21 januari 2010<sup>8</sup> zijn Coolwave en Vodafone door het college uitgenodigd voor een hoorzitting op 8 februari 2010, waar partijen in de gelegenheid zouden worden gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten.
21. Bij brief van 25 januari 2010 heeft Coolwave op basis van het verweerschrift van Vodafone, waarin Vodafone onder meer heeft gesteld dat Coolwave niet-ontvankelijk zou zijn in haar verzoek, voorgesteld om haar rol als rechtstreeks betrokken tussenpartij in dit geschil op te geven.
22. Bij brief van 28 januari 2010<sup>9</sup> heeft het college Coolwave verzocht aan te geven of zij met haar brief van 25 januari 2010 heeft bedoeld de geschilaanvraag in te trekken. Het college heeft Coolwave er op gewezen dat SMScity naar de mening van het college geen geschilaanvraag kan indienen.
23. Bij e-mail van 1 februari 2010 heeft Coolwave aangegeven dat zij het geschil niet wenst in te trekken.
24. Bij e-mail van dezelfde datum heeft Coolwave het college gevraagd of Coolwave SMScity mag uitnodigen voor de hoorzitting.
25. Bij e-mail van 2 februari 2010 heeft het college aangegeven dat SMScity in de hoedanigheid van getuige tijdens de hoorzitting aanwezig kan zijn.
26. Bij e-mail van 2 februari 2010 heeft Coolwave aangegeven dat zij SMScity als getuige wenst mee te nemen naar de hoorzitting.
27. Bij e-mail van 3 februari 2010 heeft Coolwave nadere aanvullende stukken ingediend. Aangezien het college deze stukken pas bij e-mail van 5 februari 2010 aan Vodafone heeft doorgezonden, is de hoorzitting uitgesteld tot 16 februari 2010.
28. Bij brief van 11 februari 2010 heeft Vodafone nadere aanvullende stukken ingediend en aangegeven dat zij KPN als getuige naar de hoorzitting zal meenemen.

---

<sup>8</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2010/200205 en OPTA/ACNB/2010/200215.

<sup>9</sup> Kenmerk OPTA/ACNB/2010/200320.

## **Besluit**

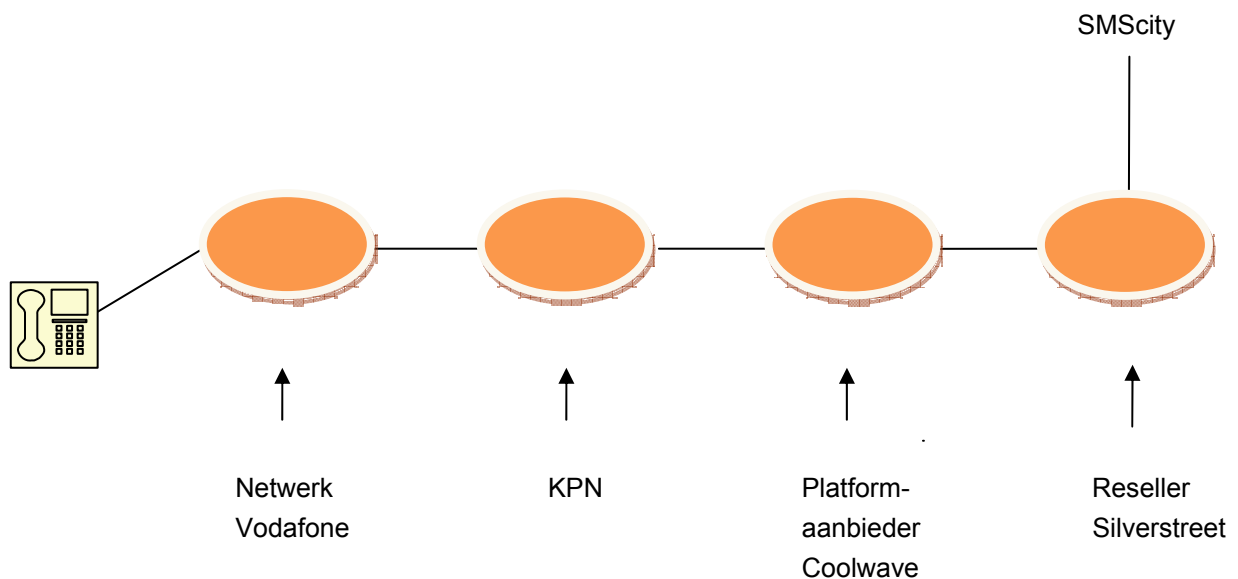
### **«Openbaar»**

29. Op 16 februari 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van OPTA, waar partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten.
30. Bij e-mail van 25 februari 2010 heeft het college Coolwave, naar aanleiding van hetgeen zij tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht, een aantal aanvullende vragen gesteld.
31. Bij e-mail van 26 februari 2010 heeft Coolwave de door het college gestelde vragen beantwoord.
32. Bij brief van 26 februari 2010 heeft Vodafone een aantal vragen dat het college haar tijdens de hoorzitting heeft gesteld, beantwoord.

### **3 Feiten**

33. Coolwave is een zogenaamde platformaanbieder, die met haar platform is verbonden aan het vaste netwerk van KPN. Eén van de diensten die Coolwave aanbiedt, is het via resellers aansluiten van aanbieders van vervolgdiensten middels betaalde informatienummers (090x-nummers). Voor deze klanten verzorgt Coolwave dat zij bereikbaar zijn op hun (090x-) nummer en dat oproepen naar dat nummer worden afgeleverd.
34. Eén van de resellers van de platformdiensten van Coolwave is Silverstreet B.V. (hierna: Silverstreet). Silverstreet heeft de diensten van Coolwave doorverkocht aan SMScity. Silverstreet heeft als reseller slechts een administratieve en geen technische rol, en beschikt in dit verband dan ook niet over een eigen netwerk. Voor het vervolg van dit geschilbesluit is Silverstreet, vanwege haar uitsluitend tot het administratieve beperkte functie, dan ook niet van belang, zodat het college zich verder op Coolwave en SMScity concentreert.
35. SMScity is een aanbieder van vervolgdiensten, zoals het opwaarderen van beltegoed, het verkrijgen van tegoed om gratis SMS-berichten te versturen en een "Fopbox". Drie 0900-nummers van SMScity zijn 0900-1591, 0900-1592 en 0900-1234563.
36. Klanten van Vodafone (en van andere aanbieders van elektronische communicatiediensten) kunnen de vervolgdiensten van SMScity afnemen door naar de betrokken nummers te bellen.

## Besluit «Openbaar»



Figuur 1 Relatie tussen Vodafone, KPN, Coolwave, Silverstreet en SMScity

37. Vodafone heeft de aankiesbaarheid van de nummers 0900-1591, 0900-1592 en 0900-1234563 van SMScity geblokkeerd. Dat betekent dat deze nummers voor klanten van Vodafone niet aankiesbaar zijn, en klanten van Vodafone de diensten van SMScity niet door middel van oproepen naar deze nummers kunnen bereiken.
38. Vodafone legt aan de blokkade van de nummers ten grondslag dat naar één van deze nummers – het nummer 0900-1591 – frauduleuze oproepen zijn gepleegd.
39. Coolwave en Vodafone verstaan in dit verband onder “fraude” dat er oproepen plaatsvinden naar de 0900-nummers van SMScity, dat Vodafone de rekening voor deze oproepen niet bij haar klanten kan verhalen omdat deze klanten bijvoorbeeld bij de afsluiting van hun abonnement gebruik hebben gemaakt van een vals identiteitsbewijs of omdat er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van gestolen SIM-kaarten. Vodafone dient voor deze oproepen echter wel geld te betalen in de keten van aanbieders waarvan uiteindelijk een deel terecht komt bij SMScity. Vodafone lijdt op deze wijze financiële schade. Het college sluit in het vervolg van dit besluit aan bij de termen “fraude” en “frauduleuze oproepen” zoals die in dit verband door Coolwave en Vodafone worden gebruikt.
40. Vodafone heeft de schade vanwege de kosten van oproepen naar nummers van SMScity die zij niet op klanten heeft kunnen verhalen, begroot op € [VERTROUWELIJK]. Het betreft dan oproepen die zijn gedaan voor het moment dat Coolwave, op 4 maart 2009, het fraudeconvenant heeft ondertekend.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

41. Voorts is van belang dat een deel van dit bedrag later alsnog door klanten van Vodafone aan Vodafone is betaald. Het college heeft de hoogte van dit deel niet kunnen vaststellen.
42. De betrokken nummers van SMScity zijn op dit moment nog steeds niet aankiesbaar voor abonnees van Vodafone.
43. Coolwave stelt zich op het standpunt dat Vodafone deze nummers weer aankiesbaar dient te maken. Vodafone stelt hiervoor als voorwaarde dat SMScity daarvoor eerst een deel van de volgens Vodafone geleden schade moet vergoeden, maar SMScity en Coolwave enerzijds en Vodafone anderzijds hebben daarover geen overeenstemming kunnen bereiken.

#### **4 Verloop van de onderhandelingen**

44. Op 24 en 25 november 2008 hebben SMScity en Vodafone voor het eerst contact over te nemen maatregelen om fraude tegen te gaan. Een van de maatregelen is dat er vanuit een uniek nummer maximaal honderd oproepen naar het nummer van SMScity worden toegestaan.
45. Op 16 februari 2009 heeft Coolwave vastgesteld dat de nummers 0900-1591 en 0900-1592 (hierna: de 0900-nummers) door Vodafone zijn geblokkeerd.
46. Op 24 februari 2009 hebben de eerste onderhandelingen tussen Coolwave en Vodafone plaatsgevonden.
47. Bij e-mail van 25 februari 2009 heeft Vodafone aan Coolwave verzocht om het “Convenant tot het tegengaan van Oneigenlijk Gebruik van Servicenummers” (hierna: fraudeconvenant) te ondertekenen.
48. Bij e-mail van 3 maart 2009 heeft Coolwave aan Vodafone verzocht bewijsmateriaal betreffende de vermoede fraude op de 0900-nummers aan te leveren. Bij e-mail van dezelfde datum heeft Vodafone aangegeven dat de totale schade van januari tot en met half februari 2009 betreffende de 0900-nummers € **[VERTROUWELIJK]** bedraagt.
49. Op 4 maart 2009 heeft Coolwave het fraudeconvenant ondertekend en het ondertekende fraudeconvenant aan Vodafone toegestuurd. Voorts heeft Coolwave in een e-mail van 4 maart 2009 aangegeven dat SMScity de garantie heeft gegeven de door de fraude geleden schade te

## Besluit «Openbaar»

zullen vergoeden aan Vodafone.

50. Bij e-mail van 5 maart 2009 heeft Vodafone Coolwave om betaling verzocht van de geleden schade die is ontstaan door de fraude met de 0900-nummers. Vodafone heeft Coolwave laten weten dat zij de 0900-nummers eerst weer aankiesbaar zal maken nadat de geleden schade door Coolwave is vergoed.
51. Bij e-mail van 11 maart 2009 heeft Coolwave aan Vodafone bericht dat Coolwave de indruk heeft dat de gesprekken tussen Vodafone en SMScity niet tot het gewenste resultaat van het weer aankiesbaar maken van de 0900-nummers hebben geleid. Tevens heeft Coolwave betwist dat de door Vodafone geleden schade is veroorzaakt door Coolwave of haar klant SMScity. Coolwave heeft gesteld dat de fraude met de 0900-nummers het gevolg is van de procedure die Vodafone hanteert voor de aanvaarding van nieuwe klanten.
52. Op 11 maart 2009 heeft Vodafone aan Coolwave aangegeven dat zij de 0900-nummers niet aankiesbaar zal maken, tenzij Coolwave of SMScity de door Vodafone geleden schade zal vergoeden.
53. Op 24 maart 2009 en 14 april 2009 hebben Vodafone en SMScity per e-mail gecorrespondeerd over de geleden schade en het weer aankiesbaar maken van de 0900-nummers. SMScity heeft aan Vodafone een voorstel gedaan voor een schadevergoeding van € [VERTROUWELIJK].
54. Bij e-mail van 20 april 2009 heeft Vodafone SMScity bericht over de telefonisch gemaakte afspraken van 16 april 2009, die volgens Vodafone inhouden dat SMScity € [VERTROUWELIJK] aan schadevergoeding aan Vodafone zal voldoen. SMScity heeft bij e-mail van 23 april 2009 geantwoord dat een bedrag van € [VERTROUWELIJK] met de directie moest worden besproken en heeft uiteindelijk aangegeven een bedrag van € [VERTROUWELIJK] te willen vergoeden.
55. Bij e-mail van 19 oktober 2009 heeft Vodafone aangegeven dat als SMScity een bedrag van € [VERTROUWELIJK] betaalt, Vodafone de nummers zal deblokken. Bij e-mail van dezelfde dag heeft SMScity aan Vodafone laten weten dat zij niet meer bereid is € [VERTROUWELIJK] te betalen omdat de nummers van SMScity al maanden door Vodafone zijn geblokkeerd en SMScity hierdoor grote schade heeft opgelopen.



## **Besluit**

### **«Openbaar»**

## **5 Samenvatting standpunten partijen**

### **5.1 Standpunt Coolwave**

56. Coolwave heeft bij verzoekschrift van 9 april 2009 – verkort en zakelijk weergegeven – de volgende aanvraag ingediend tot geschilbeslechting.
57. Coolwave verzoekt het college om haar verzoek tot geschilbeslechting in het geschil met Vodafone ontvankelijk en gegrond te verklaren. Coolwave voert daartoe het volgende aan.
58. In de eerste plaats heeft Vodafone ten onrechte de betrokken nummers (0900-1234563, 0900-1591 en 0900-1592) geblokkeerd. Zo heeft Vodafone niet aangetoond dat er sprake is van frauduleus gebruik van het nummer 0900-1591. En, voor zover er al sprake was van fraude, rechtvaardigt dit nog niet de blokkade op de overige nummers.
59. In de tweede plaats doet SMScity alles om fraude te voorkomen. Zo heeft SMScity reeds in november 2008 met Vodafone afspraken gemaakt over het maximum aantal calls per uniek mobiel nummer. SMScity heeft zich ook aan deze afspraken gehouden.
60. In de derde plaats kon door het lage aantal calls per uniek nummer, **[VERTROUWELIJK]**, SMScity onmogelijk zien dat er sprake was van fraude. Daarnaast stelt Coolwave dat het percentage fraudecalls over het gehele aantal calls is te verwaarlozen.
61. In de vierde plaats is het onredelijk dat de schade bij SMScity wordt neergelegd. SMScity doet er alles aan om fraude te voorkomen. SMScity is daarnaast alle afspraken nagekomen. De blokkade maakt de schade voor SMScity erg groot, aangezien geen van de klanten van SMScity nu kan afrekenen.
62. Daartegenover staat dat Vodafone geen goede check heeft gedaan bij de verkoop van simkaarten aan fraudeleuze klanten. SMScity staat hier geheel buiten en daarom dient deze schade voor Vodafone te zijn. Voor het overige meent Coolwave dat de schade van de fraude door het werk van SMScity juist beperkt is gebleven.
63. In de vijfde plaats heeft Coolwave op verzoek van Vodafone met spoed het convenant ondertekend om te voorkomen dat de schade voor SMScity verder zou oplopen. Vodafone heeft vervolgens ten onrechte de nummers van SMScity niet gedeblokkeerd en geëist dat eerst de vermoede fraude schade volledig zou worden vergoed.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

64. In de zesde plaats meent Coolwave dat SMScity een bedrijf is met 1 miljoen klanten en dat hierdoor fraude niet 100% kan worden uitgesloten.

## **5.2 Standpunt Vodafone**

### *Oorspronkelijk verweerschrift*

65. Vodafone heeft bij verweerschrift van 18 januari 2010 – verkort en zakelijk weergegeven – de volgende verweren kenbaar gemaakt.

66. Vodafone verzoekt het college de aanvraag niet-ontvankelijk althans ongegrond te verklaren. Vodafone maakt een aantal redenen kenbaar waarom volgens Vodafone Coolwave niet-ontvankelijk is in haar verzoek.

67. In de eerste plaats heeft het geschil geen betrekking op interoperabiliteit of het tot stand brengen van eind- tot eindverbindingen, maar op het aankiesbaar maken en houden van servicenummers. Dat is, zo geeft Vodafone aan, wat anders. De Telecommunicatiewet verplicht haar daartoe niet.

68. In de tweede plaats kan Coolwave zich niet op het interoperabiliteitskader beroepen, omdat zij geen eindgebruikers heeft maar een dienstenaanbieder faciliteert die zelf diensten aan eindgebruikers levert.

69. In de derde plaats is er geen sprake van een geschil tussen Coolwave en Vodafone, maar tussen SMScity en Vodafone.

70. In de vierde plaats stelt Vodafone zich op het standpunt dat zij geen geschil maar een overeenkomst met Coolwave heeft. Die overeenkomst bestaat eruit dat Coolwave het fraudeconvenant heeft ondertekend. Het blokkeren van de nummers van SMScity totdat schade is vergoed, is in overeenstemming met dit convenant, en daarmee met hetgeen tussen Coolwave en Vodafone is overeengekomen.

71. In de vijfde plaats is het verzoek van Coolwave niet-ontvankelijk omdat er inmiddels vanaf 20 april 2009 overeenstemming is tussen SMScity en Vodafone en omdat Coolwave er acht maanden over heeft gedaan haar aanvraag aan te vullen. Vodafone voegt hieraan toe dat SMScity afspraken, ook ten aanzien van andere, nieuwe, nummers herhaaldelijk niet nakomt.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

72. In de zesde plaats is het verzoek van Coolwave niet-ontvankelijk omdat Vodafone ten aanzien van SMScity en haar gebruik van de servicenummers het college heeft verzocht tot handhaving over te gaan, om te bewerkstelligen dat het gebruik van deze nummers conform de wet is.
73. Vodafone stelt zich voorts op het standpunt dat er ook inhoudelijke redenen zijn die tot afwijzing van het verzoek van Coolwave zouden moeten leiden.
74. In de eerste plaats is er vanwege het door Coolwave ondertekende fraudeconvenant sprake van een overeenkomst tussen Coolwave en Vodafone en handelt Vodafone conform deze overeenkomst.
75. In de tweede plaats bestaat er ook tussen SMScity en Vodafone overeenstemming. Dit blijkt uit een e-mail van 20 april 2009 van Vodafone aan SMScity. Dat SMScity de gemaakte afspraken niet nakomt, dient voor haar rekening en risico te blijven.
76. Tot slot is het college niet bevoegd aan het verzoek van Coolwave te voldoen om Vodafone te verbieden schade op SMScity te verhalen; dat zou ook een ontoelaatbare ingreep in de civielrechtelijke vrijheid van Vodafone vormen.
- Verweer hoorzitting*
77. Voor zover dat in het voorgaande nog niet aan de orde is gekomen, heeft Vodafone tijdens de hoorzitting – verkort en zakelijk weergegeven – nog de volgende verweren kenbaar gemaakt.
78. Tijdens de hoorzitting heeft Vodafone benadrukt dat zij niet begrijpt dat het college SMScity in deze procedure zoveel ruimte biedt haar standpunten uiteen te zetten. Vodafone meent dat het college de onderhavige aanvraag tot geschilbeslechting zonder inhoudelijke beoordeling had moeten afwijzen. Vodafone onderbouwt dit standpunt grotendeels met argumenten die reeds in haar verweerschrift aan de orde zijn gekomen.
79. Aanvullend wijst Vodafone er nog wel op dat SMScity geen geschil kan starten, hetgeen ook niet ter discussie staat. Vodafone uit verder haar onbegrip over de constructie waarin het college Coolwave toestaat om als spreekbuis te fungeren voor SMScity en over het feit dat het college Coolwave niet eerst heeft laten motiveren welk wetsartikel Vodafone nu eigenlijk heeft geschonden en waarom het college in het onderhavige geval bevoegd is.
80. Vodafone stelt zich verder op het standpunt dat het geschil tussen SMScity en Vodafone van civielrechtelijke aard is. SMScity zou de mogelijke onrechtmatigheid van het niet aankiesbaar

## Besluit «Openbaar»

maken van haar 0900-nummers op het netwerk van Vodafone bij de burgerlijke rechter aan de orde kunnen stellen, zoals Vodafone met betrekking tot de toegezegde schadevergoeding ook civielrechtelijke invorderingsacties jegens SMScity zou kunnen starten.

81. Verder wijst Vodafone er nog op dat er niet veel verkeer plaatsvindt naar de 0900-nummers van SMScity. Vodafone meent dat dit al blijkt uit het enkele feit dat Coolwave er acht maanden over heeft gedaan om haar geschilaanvraag aan te vullen. Ook meent Vodafone dat Coolwave ten onrechte stelt dat voldoende eenduidige maatregelen zijn genomen om fraude tegen te gaan.
82. Vodafone wijst er verder op dat het niet juist is dat Coolwave het fraudeconvenant onder druk van Vodafone heeft ondertekend. Vodafone meent overigens dat het convenant uit het oogpunt van rechtszekerheid alleen maar voordelig is voor alle betrokken partijen. Tevens betwist Vodafone een aantal stellingen van Coolwave met betrekking tot de wijze waarop het niet aankiesbaar maken van de nummers van SMScity is uitgevoerd, alsmede over de beweerdelijk gestelde (gedeeltelijke) inbaarheid van de schadeposten.
83. Ook wijst Vodafone er nog op dat er – in tegenstelling tot hetgeen SMScity daaromtrent beweert – tussen SMScity en Vodafone wel degelijk een (mondeling) overeenkomst tot stand is gekomen over de schadevergoeding die SMScity aan Vodafone zou zijn verschuldigd. Bij betaling van het overeengekomen schadebedrag zouden de 0900-nummers van SMScity terstond weer aankiesbaar worden gemaakt voor de klanten van Vodafone.

### *Aanvullend verweer*

84. Voor zover dat in het voorgaande nog niet aan de orde is gekomen, heeft Vodafone bij aanvullend verweerschrift van 26 februari 2010 – verkort en zakelijk weergegeven – nog de volgende verweren kenbaar gemaakt.
85. Allereerst licht Vodafone nog twee zaken toe in reactie op het verzoek dat daartoe tijdens de hoorzitting is gedaan door de ambtelijke vertegenwoordiging van het college.
86. Vodafone volhardt er onverkort in dat het gestelde bedrag ad € **[VERTROUWELIJK]** het juiste schadebedrag is. Dat een enkele ‘corporate client’ inmiddels een betaling heeft verricht, doet hieraan niet af **[VERTROUWELIJK]**. Verder geeft Vodafone te kennen dat **[VERTROUWELIJK]**.
87. Tot slot reageert Vodafone nog kort – onder protest – op de e-mail zijdens SMScity van 17 februari 2010, die volgens Vodafone niet aan het dossier zou mogen worden toegevoegd. Vodafone doet dit onder protest omdat zij meent dat Coolwave voldoende gelegenheid heeft

## **Besluit «Openbaar»**

gehad zich te verweren tijdens de hoorzitting, en omdat SMScity geen partij is in dit geschil en daarom niet het recht heeft stukken c.q. reacties aan het dossier toe te voegen.

88. Vodafone wijst erop dat zij zich niet herkent in het beeld dat SMScity schetst met betrekking tot de onzorgvuldigheid van de aansluitprocedure die Vodafone hanteert bij nieuwe klanten. Volgens Vodafone is die procedure met vele – en afdoende – waarborgen omkleed. Verder meent Vodafone dat SMScity niet kan volhouden dat zij een grote partij is, door tegelijkertijd te volharden in haar standpunt dat voor SMScity een gang naar de burgerlijke rechter vanwege de hoge kosten geen serieuze optie is.

## **6 Juridisch kader**

89. Artikel 1.1, onder e, Tw definieert elektronisch communicatienetwerk als “transmissiesystemen, waaronder mede begrepen de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, die het mogelijk maken signalen over te brengen via kabels, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen, waaronder satellietnetwerken, vaste en mobiele terrestrische netwerken, elektriciteitsnetten, voor zover deze voor overdracht van signalen worden gebruikt en netwerken voor radio- en televisieomroep en kabeltelevisienetwerken, ongeacht de aard van de overgebrachte informatie”.
90. Artikel 1.1, onder f, Tw definieert elektronische communicatiedienst als “gewoonlijk tegen vergoeding aangeboden dienst die geheel of hoofdzakelijk bestaat in het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken, waaronder telecommunicatiediensten en transmissiediensten op netwerken die voor omroep worden gebruikt, doch niet de dienst waarbij met behulp van elektronische communicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd. Het omvat niet de diensten van de informatiemaatschappij zoals omschreven in artikel 1 van de notificatierichtlijn die niet geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het overbrengen van signalen via elektronische communicatienetwerken”.
91. Artikel 1.1, onder g, Tw definieert openbare elektronische communicatiedienst als “elektronische communicatiedienst die beschikbaar is voor het publiek”.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

92. Artikel 1.1, onder h, Tw definieert openbaar elektronisch communicatienetwerk als “elektronisch communicatienetwerk dat geheel of hoofdzakelijk wordt gebruikt om openbare elektronische communicatiediensten aan te bieden, waaronder mede wordt begrepen een netwerk, bestemd voor het verspreiden van programma's voor zover dit aan het publiek geschiedt”.
93. Artikel 1.1, onder i, Tw definieert aanbieden van een elektronisch communicatienetwerk als “het bouwen, exploiteren, beheren of beschikbaar stellen van een elektronisch communicatienetwerk”.
94. Artikel 1.1, onder o, Tw definieert eindgebruiker als “natuurlijke persoon of rechtspersoon die van een openbare elektronische communicatiedienst gebruikt maakt of wil gaan maken en die niet tevens openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt”.
95. Artikel 1.1, onder x, Tw definieert de openbare telefoondienst als de “dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende gesprekken”.
96. Artikel 6.1, eerste lid, Tw bepaalt: “Een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleert, treedt op verzoek van een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten met die aanbieder in onderhandeling met het oog op het sluiten van een overeenkomst op basis waarvan de nodige maatregelen worden genomen, waaronder zo nodig door middel van interconnectie van de betrokken netwerken, opdat eind- tot eindverbindingen tot stand worden gebracht.”
97. Artikel 6.2, eerste lid, Tw bepaalt: “Indien de onderhandelingen, bedoeld in artikel 6.1, niet resulteren in een overeenkomst tussen de in dat artikel bedoelde aanbieders, kan het college op aanvraag van een van hen, voor zover naar het oordeel van het college verdere onderhandelingen redelijkerwijs niet meer zullen leiden tot een overeenkomst, de andere betrokken aanbieder, voor zover deze daarbij de toegang tot eindgebruikers controleert, verplichten de door de aanvrager gewenste eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen en te waarborgen onder door het college te bepalen voorwaarden, indien het college van oordeel is dat de belangen van de andere aanbieder die ertoe geleid hebben dat er geen overeenkomst tot stand is gekomen redelijkerwijs niet opwegen tegen de belangen van de indiener van het verzoek.”

## **Besluit «Openbaar»**

### **7 Overwegingen**

#### **7.1 Grondslag voor de bevoegdheid tot geschilbeslechting**

##### **7.1.1 Geen verplichting in de zin van artikel 6.3, eerste lid, Tw**

98. Artikel 1.1, onder x, Tw definieert de openbare telefoondienst als de “dienst die voor het publiek beschikbaar is voor uitgaande en binnenkomende gesprekken”. Het verzorgen van oproepen van klanten van Vodafone naar de 0900-nummers van SMScity is niet als openbare telefoondienst aan te merken, omdat daarbij uitsluitend sprake is van eenrichtingverkeer – oproepen die binnenkomen op het betrokken 0900-nummer – en niet van het verzorgen van zowel uitgaande als binnenkomende gesprekken.

99. De verplichting in de zin van artikel 6.3, eerste lid, Tw om eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen en te waarborgen, is hier dan ook niet aan de orde, omdat die verplichting op grond van artikel 2 van het Besluit interoperabiliteit uitsluitend van toepassing is op openbare telefoondiensten.

100. Artikel 6.2, eerste lid, Tw geeft het college echter de bevoegdheid om ook in individuele gevallen te beslissen of een aanbieder moet worden verplicht eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen en te waarborgen onder door het college te bepalen voorwaarden. Er zal dus moeten worden bepaald of artikel 6.2, eerste lid, Tw van toepassing is, en in dat verband of aan de elementen van artikel 6.2, eerste lid, Tw wordt voldaan. Het gaat dan om de vragen of Coolwave een aanbieder is die een aanvraag in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw kan doen, of Vodafone een aanbieder is aan wie de in artikel 6.2, eerste lid, Tw bedoelde verplichting kan worden opgelegd, of er sprake is van eind- tot eindverbindingen in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw en of verdere onderhandelingen redelijkerwijs niet meer tot een overeenkomst zullen leiden. Op deze elementen wordt hierna ingegaan.

##### **7.1.2 Is Coolwave een aanbieder in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw?**

101. In artikel 6.2, eerste lid, Tw wordt verwezen naar de in artikel 6.1 Tw bedoelde aanbieders en wordt bepaald dat zij het college kunnen verzoeken de ander te verplichten eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen. Artikel 6.1, eerste lid, Tw maakt duidelijk welke aanbieders het betreft en bepaalt dat aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten andere aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleren, kunnen verzoeken in onderhandeling te treden over het tot stand brengen van eind- tot eindverbindingen.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

102. Gelet op artikel 1.1, onder e, f, g, h en i, Tw is een partij een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk als hij een elektronisch communicatienetwerk exploiteert dat geheel of gedeeltelijk wordt gebruikt om openbare elektronisch communicatiediensten aan te bieden. Dergelijke diensten bestaan uit het geheel of hoofdzakelijk gewoonlijk tegen vergoeding overbrengen van elektronische signalen via elektronische communicatienetwerken, waaronder telecommunicatie- en transmissiediensten die voor omroep worden gebruikt en zijn beschikbaar voor het publiek. Een elektronisch communicatienetwerk bestaat uit transmissiesystemen die het mogelijk maken signalen over te brengen via – onder meer – kabels en radiogolven.
103. Uit de bij het college bekende gegevens blijkt genoegzaam dat Coolwave een vast netwerk exploiteert dat verbindingen tot stand brengt tussen het vaste netwerk van KPN en aanbieders van vervolgdiensten middels betaalde informatienummers (zogenaamde 090x-nummers). Eén en ander blijkt uit hetgeen de vertegenwoordiger van Coolwave daaromtrent heeft opgemerkt tijdens de hoorzitting alsmede uit de stukken die door partijen ten behoeve van de behandeling van het onderhavige geschil over zijn gelegd. Verder is het bij het college bekend dat Coolwave beschikt over en gebruik maakt van een zogenaamd TSPC- en ISPC-nummer voor het routeren van elektronisch verkeer. Het routeren van elektronisch verkeer<sup>10</sup> valt in beginsel onder de wettelijke definitie van openbaar elektronisch communicatienetwerk.<sup>11</sup>
104. Wellicht ten overvloede merkt het college hierbij verder nog op dat Coolwave ook sinds 24 juni 2004 bij het college is geregistreerd in de zin van artikel 2.1, vierde lid, Tw als aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Uit het mededelingsformulier van 22 juni 2004 dat ten grondslag ligt aan bedoelde registratie blijkt dat Coolwave (toentertijd nog Carrier1 B.V. geheten) over haar vaste netwerk – onder meer – carrier (pre)selectiediensten, voice-over internet protocoldiensten, diensten met betrekking tot transitverkeer tussen netwerken met daarop eindgebruikers en diensten met betrekking tot de bereikbaarheid van informatienummers (waaronder het aankiesbaar maken via een platform) en transitdiensten aanbiedt.
105. Concluderend is het college dan ook van oordeel dat Coolwave als aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk in de zin van artikel 1.1, onder h, Tw bevoegd is een verzoek tot geschilbeslechting als het onderhavige aan het college voor te leggen.

---

<sup>10</sup>Artikel 1.1, onder e, Tw vermeldt immers expliciet dat een netwerk bestaat uit transmissiesystemen, waaronder mede begrepen de schakel- of routeringsapparatuur en andere middelen, die het mogelijk maken signalen over te brengen.

<sup>11</sup> Het college heeft Coolwave (toentertijd nog Carrier1 B.V. geheten) hierop bij brief van 29 juni 2006 gewezen.



## **Besluit**

### **«Openbaar»**

#### **7.1.3 Is Vodafone een aanbieder in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw?**

106. Partijen zijn het er over eens dat ook Vodafone een aanbieder is van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en van openbare elektronische communicatiediensten en daarbij de toegang tot eindgebruikers controleert.

#### **7.1.4 Eind- tot eindverbindingen**

107. Op grond van artikel 1.1, onder o, Tw moet onder een “eindgebruiker” worden verstaan een “natuurlijke persoon of rechtspersoon die van een openbare elektronische communicatiedienst gebruik maakt of wil gaan maken en die niet tevens openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt”.

108. De abonnees van Vodafone zijn eindgebruikers in de zin van artikel 1.1, onder o, Tw. Zoals hierboven al is opgemerkt, controleert Vodafone de toegang tot deze eindgebruikers in de zin van de artikelen 6.1 en 6.2 Tw.

109. SMScity is in haar hoedanigheid van klant van Coolwave – in de situatie waar dit geschil betrekking op heeft – ook een eindgebruiker in de zin van artikel 1.1, onder o, Tw. SMScity maakt gebruik van openbare elektronische communicatiediensten van Coolwave; Coolwave zorgt ervoor dat oproepen naar de nummers van SMScity op die nummers worden afgeleverd. SMScity biedt wel zelf ook openbare elektronische communicatiediensten aan, in die zin dat zij het verzenden van SMS-berichten verzorgt, maar dat staat los van de openbare elektronische communicatiedienst die zij van Coolwave afneemt. SMScity moet daarom in de context van dit geschil worden aangemerkt als een eindgebruiker in de zin van artikel 1.1, onder o, Tw, waartoe Coolwave de toegang controleert.

110. Coolwave heeft het college verzocht Vodafone te verplichten de nummers van SMScity weer voor abonnees van Vodafone aankiesbaar te maken. Nu SMScity een eindgebruiker is van Coolwave, en de abonnees van Vodafone eindgebruikers zijn van Vodafone, waartoe Vodafone de toegang controleert, gaat het daarbij om eind- tot eindverbindingen in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw.

111. Daarmee is hier sprake van een situatie als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, Tw, zodat het college op de aanvraag van Coolwave kan beslissen. In hoofdstuk 3 van dit besluit is vastgesteld dat tussen Coolwave en Vodafone ten aanzien van de betrokken nummers op dit moment eind- tot eindverbindingen ontbreken.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

112. Vodafone stelt zich kort gezegd op het standpunt dat zij geen geschil heeft met Coolwave maar met SMScity, en dat Coolwave in deze constellatie geen geschil aanhangig kan maken en/of niet de belangen van eindgebruiker SMScity kan behartigen. Het college wijst erop dat in de wetsgeschiedenis specifiek is ingegaan op de situatie van platformaanbieders zoals Coolwave, waarbij uitdrukkelijk is toegelicht dat een platformaanbieder zich jegens een andere aanbieder kan beroepen op de onderhandelingsplicht als bedoeld in artikel 6.2 Tw ten behoeve van een aanbieder van een informatienummer die gebruik maakt van zijn platform. De informatieaanbieders die via een 0800/090x-platform hun diensten aanbieden, zijn daarbij aan te merken als eindgebruikers. De desbetreffende platformaanbieder is aan te merken als een aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten (en/of netwerken) en kan in die hoedanigheid aanbieders van openbare telefoonnetwerken of -diensten ingevolge artikel 6.1, eerste lid, Tw verzoeken eraan mee te werken dat zijn informatieaanbieders bereikbaar zijn voor de abonnees van die andere aanbieders.<sup>12</sup> Ook de wetsgeschiedenis bevestigt dus dat platformaanbieders als Coolwave in situaties als de onderhavige toegang tot de procedure tot geschilbeslechting als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, Tw hebben. Het argument van Vodafone stuit daarop af.

#### **7.1.5 Onderhandelingen**

113. Gelet op artikel 6.2, eerste lid, Tw is het college bevoegd het onderhavige geschil te beslechten als de onderhandelingen in de zin van artikel 6.1, eerste lid, Tw tussen Coolwave en Vodafone niet resulteren in een overeenkomst en verdere onderhandelingen naar het oordeel van het college redelijkerwijs ook niet meer zullen leiden tot een overeenkomst. Die situatie doet zich hier voor.

114. Uit bovenstaande weergave van het verloop van de onderhandelingen blijkt naar het oordeel van het college dat partijen geen overeenkomst hebben gesloten, en dat niet is te verwachten dat verdere onderhandelingen alsnog in een overeenkomst zullen resulteren. De laatste e-mailwisseling tussen partijen in dit verband, van 19 oktober 2009, illustreert dat partijen niet tot een overeenkomst zijn gekomen, en dat naar verwachting evenmin zullen doen. Het college verwijst voor een beschrijving van deze emailwisseling naar hoofdstuk 4 van dit besluit.

115. Vodafone heeft aangevoerd dat het tussen partijen gesloten convenant een overeenkomst in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw zou betreffen. Het college deelt die opvatting niet.

116. Het fraudeconvenant dat door partijen is ondertekend, bevat weliswaar afspraken over onder andere de handelswijze die partijen zullen volgen in geval van oneigenlijk gebruik van

---

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, par. 5.2.*

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

servicenummers<sup>13</sup>, maar kan in dit geval niet worden opgevat als een overeenkomst over het tot stand brengen van de aankiesbaarheid van de aan SMScity toegekende, thans door Vodafone niet aankiesbaar gemaakte 0900-nummers, in de zin van artikel 6.2, eerste lid, Tw.

**[VERTROUWELIJK]**.<sup>14</sup> Ook uit het verloop van de onderhandelingen tussen partijen blijkt dat geen overeenstemming is bereikt die inhoudt dat partijen het onderhavige geschil onder het nadien gesloten convenant laten vallen. Verder acht het college het van belang dat Coolwave het convenant heeft ondertekend nadat de oorzaak van het onderhavige geschil zich heeft gemanifesteerd. **[VERTROUWELIJK]**.

117. Het college constateert dan ook dat de onderhandelingen tussen Coolwave en Vodafone zijn vastgelopen en dat er nog steeds sprake is van een meningsverschil tussen Coolwave en Vodafone over de vraag of Vodafone de nummers van SMScity weer aankiesbaar moet maken en of en zo ja, in welke mate, Vodafone daarbij van SMScity een bijdrage mag verlangen voor de voor Vodafone oninbare vorderingen voordat Vodafone de nummers weer aankiesbaar maakt.

#### **7.1.6 Overige overwegingen**

118. Voorts deelt het college de opvatting van Vodafone niet dat de omstandigheid dat Coolwave meerdere maanden heeft benut om haar aanvraag tot geschilbeslechting aan te vullen, zou afdoen aan zijn bevoegdheid het onderhavige geschil te behandelen. Daaraan verbindt de Awb noch de PGHO immers fatale consequenties. Bovendien had het Coolwave vrijgestaan de aanvraag desnoods in aangevulde vorm in zijn geheel opnieuw in te dienen.

119. Evenmin doet aan de bevoegdheid van het college om het onderhavige geschil te behandelen af dat Vodafone bij e-mailbericht van 30 oktober 2009 ten aanzien van SMScity en het gebruik van haar 0900-nummers het college heeft verzocht daarnaar onderzoek in te stellen. Het bericht stelt slechts aan de orde wat in onderhavige geschilprocedure reeds aan de orde is, namelijk fraudegevoeligheid van de 0900-nummers van SMScity en het bijgevolg niet aankiesbaar maken van die nummers door Vodafone. Het college heeft dit e-mailbericht dan ook opgevat als accessoir aan de behandeling van het onderhavige geschil en ziet daarin vooralsnog geen aanleiding voor een separate procedure.

#### **7.1.7 Conclusie**

120. Gelet op al het voorgaande is het college van oordeel dat de situatie van artikel 6.2, eerste lid, Tw zich voordoet, en dat het college dus bevoegd is te beslissen of overeenkomstig de aanvraag

---

<sup>13</sup> **[VERTROUWELIJK]**.

<sup>14</sup> **[VERTROUWELIJK]**.

## **Besluit «Openbaar»**

van Coolwave, Vodafone zou moeten worden verplicht de door Coolwave gewenste eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen.

### **7.2 Beoordeling van het geschil**

#### **7.2.1 Afweging belangen**

121. Op grond van artikel 6.2, eerste lid, Tw kan het college Vodafone verplichten opnieuw eind- tot eindverbindingen ten aanzien van de betrokken nummers tot stand te brengen, indien naar het oordeel van het college de belangen van Vodafone, die ertoe hebben geleid dat er geen overeenkomst tot stand is gekomen, redelijkerwijs niet opwegen tegen de belangen van Coolwave.
122. Het college neemt als uitgangspunt dat nummers in beginsel altijd en voor alle eindgebruikers aankiesbaar moeten zijn. Deze aankiesbaarheid waarborgt dat eindgebruikers van verschillende netwerken of diensten over en weer met elkaar kunnen communiceren en dat eindgebruikers in staat worden gesteld om diensten te bereiken van andere aanbieders dan de eigen aanbieder<sup>15</sup> en van – bijvoorbeeld – aanbieders van informatiediensten.
123. In bepaalde gevallen is het mogelijk dat op dit uitgangspunt een uitzondering wordt gemaakt. Het college overweegt dat in de elektronische communicatiemarkt van alle betrokken partijen mag worden verwacht dat frauduleuze oproepen niet in de hand worden gewerkt, en maatregelen worden getroffen om frauduleuze oproepen tegen te gaan. Een uitzondering op het uitgangspunt van aankiesbaarheid kan, onder omstandigheden, dan ook gerechtvaardigd zijn als het blokkeren van nummers wordt gebruikt als maatregel om frauduleuze oproepen tegen te gaan. Het college beoordeelt in het specifieke geval, aan de hand van de omstandigheden van dat geval, of het blokkeren van telefoonnummers als maatregel tegen frauduleuze oproepen mag worden ingezet. De door artikel 6.2, eerste lid, Tw vereiste belangenafweging vormt daarvoor het kader.
124. De omstandigheden van het onderhavige geval zijn als volgt. Voor het plegen van oproepen naar de 0900-nummers van SMScity betalen eindgebruikers van Vodafone een tarief. Van dit tarief betaalt Vodafone een deel via de keten van aanbieders uiteindelijk ook aan SMScity.

---

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 102.*

## Besluit «Openbaar»

125. Vodafone is er mee geconfronteerd dat vanaf aansluitingen van haar eindgebruikers aanzienlijke hoeveelheden oproepen naar de nummers van SMScity hebben plaatsgevonden, maar dat zij de daarmee gemoeide bedragen niet bij de betrokken klanten heeft kunnen innen. Dit kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat klanten bij het afsluiten van hun abonnement met Vodafone zich van een andere identiteit hebben bediend. Ook kan in bepaalde gevallen sprake zijn van gestolen SIM-kaarten, waarmee de oproepen zijn gepleegd. Partijen hebben deze oproepen, waarvoor de daarmee gemoeide kosten niet kunnen worden geïnd, aangemerkt als frauduleuze oproepen of fraude.
126. Fraude met de nummers van SMScity betekent voor Vodafone dat zij aan de ene kant wel de oproepen naar deze nummers verzorgt en daarvoor geld moet afdragen via de keten van aanbieders en uiteindelijk ook aan SMScity, maar aan de andere kant geen geld kan innen van haar klanten, die de frauduleuze oproepen hebben gepleegd.
127. Een complicatie daarbij is dat Vodafone in feite **[VERTROUWELIJK]** nadat de oproepen hebben plaatsgevonden, kan constateren dat haar klanten hun rekening niet betalen en dat daadwerkelijk sprake is geweest van frauduleuze oproepen zoals hierboven omschreven. Vodafone heeft echter verklaard dat zij uit ervaring weet dat in het geval er veel korte oproepen in korte tijd naar een bepaald nummer worden gedaan, er een grote kans is dat het om frauduleuze oproepen gaat. In dat geval zegt Vodafone snel maatregelen te willen nemen door het nummer niet aankiesbaar te maken voor haar abonnees. De blokkade van het nummer vanaf het netwerk van Vodafone houdt dan in dat het betrokken nummer door geen enkele abonnee van Vodafone meer is te bereiken. Deze maatregel betekent voor SMScity dus dat geen enkele Vodafone-abonnee meer nummers van SMScity kan bellen, ook de goedwillende abonnees niet.
128. In dit geval zag Vodafone zich begin 2009 geconfronteerd met een situatie waarin abonnees van Vodafone **[VERTROUWELIJK]** oproepen tot stand hadden gebracht, waarvan de gesprekskosten per oproep meer dan € **[VERTROUWELIJK]** bedroegen, naar (één van de) 0900-nummers die door SMScity (wordt/) worden gebruikt. Het is aannemelijk dat (een groot deel van) de klanten die verantwoordelijk zijn voor deze oproepen zich bedienden van (identiteits)fraude waardoor genoemde gesprekskosten niet door Vodafone bij de betreffende klanten konden worden geïnd. De totale kosten van de frauduleuze oproepen bedroegen ongeveer € **[VERTROUWELIJK]**. Dat frauduleuze oproepen naar nummers van SMScity hebben plaatsgevonden wordt door Coolwave niet betwist.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Hierbij dient ter nuancering wel te worden opgemerkt dat Coolwave meent dat een gedeelte van het totale openstaande (schade)bedrag wel kon worden geïnd bij enkele zakelijke klanten van Vodafone, hetgeen Vodafone ook heeft erkend (zie

## Besluit «Openbaar»

129. Naar aanleiding van deze oproepen heeft SMScity, om verdere frauduleuze oproepen tegen te gaan, de maatregel getroffen dat vanaf een uniek telefoonnummer niet meer dan **[VERTROUWELIJK]** keer of niet voor meer dan € **[VERTROUWELIJK]** naar de nummers van SMScity kan worden gebeld.
130. Vodafone en SMScity hebben echter nog een geschil over de vraag of, en zo ja, voor welk bedrag SMScity de voor Vodafone oninbare kosten die gemoeid waren met de hiervoor beschreven oproepen, dient te vergoeden. Vanwege dit geschil weigert Vodafone de nummers van SMScity weer aankiesbaar te maken. Coolwave heeft het college daarom verzocht Vodafone tot het weer aankiesbaar maken van deze nummers te verplichten.
131. De belangen van Vodafone zijn er in dit verband dus in gelegen dat zij – als er vanwege het grote aantal oproepen dat vanaf een of meerdere van haar aansluitingen naar een bepaald 0900-nummer wordt gepleegd, sprake lijkt te zijn van frauduleuze oproepen – het risico op (meer) oninbare vorderingen zoveel mogelijk kan tegengaan. Dit kan worden bewerkstelligd door de aankiesbaarheid van het betrokken nummer vanaf het moment van het ontstaan van het vermoeden van fraude te blokkeren. Vodafone lijkt voorts het blokkeren van de aankiesbaarheid van de nummers van SMScity te hebben ingezet als middel om van Coolwave of SMScity vergoeding te verkrijgen van voor haar oninbare vorderingen op haar abonnees, vanwege frauduleuze oproepen naar nummers van SMScity.
132. De belangen van Coolwave zijn er in dit verband in gelegen dat de nummers van SMScity, die van Coolwave platformdiensten afneemt, weer voor Vodafone-abonnees bereikbaar zijn zodat Vodafone-abonnees weer diensten van SMScity kunnen afnemen, en SMScity als klant van Coolwave daar weer aan kan verdienen.
133. Zoals hiervoor al is aangegeven, is naar het oordeel van het college in het kader van de door artikel 6.2, eerste lid, Tw vereiste belangenafweging het uitgangspunt dat eind-tot-eindverbindingen tot stand worden gebracht, maar is het denkbaar dat in specifieke gevallen waarin sprake is van frauduleuze oproepen waardoor mogelijk schade wordt geleden, op dat uitgangspunt een uitzondering wordt gemaakt. In dat kader kan van belang zijn of een aanbieder die tot het blokkeren van nummers overgaat, handelt volgens afspraken zoals die tussen aanbieders zijn gemaakt, zoals bijvoorbeeld in het fraudeconvenant. Verder kan van belang zijn of

---

randnummer 85). Verder stelt Coolwave dat de frauduleuze oproepen exclusief naar het nummer 0900-1591 zijn gedaan. Volgens Coolwave is niet aangetoond dat ook naar de telefoonnummers 0900-1592 en 0900-1234563 frauduleuze oproepen zijn gedaan.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

een aanbieder zich er voldoende van heeft vergewist of het daadwerkelijk aannemelijk is dat op aanzienlijke schaal frauduleuze oproepen worden gepleegd naar de betrokken nummers. Voorts is van belang of daartegen gerichte maatregelen proportioneel zijn. Deze proportionaliteit dient niet slechts tot uiting te komen in de aard van de maatregel, doch onder meer ook in de tijdsduur gedurende welke de getroffen maatregelen van kracht zijn. Verder kan het bij de beoordeling van de proportionaliteit van de te treffen maatregelen medebepalend zijn of deze in verhouding staan tot de ernst van de fraude, of deze niet-discriminerend zijn en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, of deze vooraf op genoegzame wijze bekend zijn gemaakt.

134. Mede gelet op de hiervoor weergegeven belangen is het college in dit geval van oordeel dat het door Vodafone bewerkstelligde niet aankiesbaar zijn van de betreffende telefoonnummers van SMScity (voor de klanten van Vodafone) disproportioneel is. Hiertoe overweegt het college als volgt.
135. In een situatie als de onderhavige waarin het aannemelijk is dat vanaf aansluitingen van Vodafone aanzienlijke aantallen frauduleuze oproepen naar nummers van SMScity worden gepleegd, en waarin het aannemelijk is dat Vodafone de daarmee gemoeide kosten uiteindelijk niet bij haar abonnees zal kunnen innen, heeft Vodafone een wezenlijk belang om het risico op oninbare vorderingen te beperken. Onder omstandigheden kan het (tijdelijk) blokkeren van de aankiesbaarheid van de betrokken nummers gerechtvaardigd zijn.
136. Daar staat tegenover dat het gegeven dat frauduleuze oproepen naar nummers van SMScity worden gepleegd, zeker niet uitsluitend aan (de vormgeving van de dienst van) SMScity kan worden toegeschreven. De fraude is immers (mede) het gevolg van de onbetrouwbaarheid van klanten van Vodafone. Voorts is relevant dat niet ten aanzien van alle geblokkeerde telefoonnummers fraude is komen vast te staan, terwijl Vodafone zonder verdere communicatie ook onmiddellijk lijkt te zijn overgegaan tot het niet aankiesbaar maken van al deze telefoonnummers van SMScity.
137. Tegelijkertijd stelt het college vast dat SMScity inmiddels maatregelen heeft getroffen om frauduleuze oproepen (en de daaruit voortvloeiende schade) te beperken. Bedoelde maatregelen bestaan uit een beperking van het aantal oproepen vanaf één specifiek nummer dan wel uit een limiet op de totale kosten van die oproepen naar de 0900-nummers van SMScity. Met deze maatregelen wordt het risico voor Vodafone op oninbare vorderingen in belangrijke mate beperkt. Verder acht het college het van belang dat ook Coolwave heeft aangetoond van goede wil te zijn door op verzoek van Vodafone over te gaan tot ondertekening van het fraudeconvenant.

## **Besluit**

### **«Openbaar»**

138. Voor Vodafone zijn de inmiddels getroffen maatregelen blijkbaar toch onvoldoende reden geweest de aankiesbaarheid van de betrokken nummers te herstellen. Hierdoor lijkt het geschil tussen partijen zich op dit moment vooral te beperken tot onenigheid over de verschuldigdheid van een geldbedrag door SMScity ter vergoeding van voor Vodafone oninbare vorderingen. Vodafone heeft nu ongeveer een jaar de betreffende informatienummers niet aankiesbaar gehouden voor haar klanten, met inmiddels als enige rechtvaardiging dat SMScity de door de fraude ontstane schade nog steeds niet (gedeeltelijk) aan Vodafone heeft vergoed. Het gedurende lange tijd afsluiten van de betreffende informatienummers lijkt dan ook vooral een pressiemiddel te zijn teneinde betaling door SMScity af te dwingen.
139. Voor deze blokkade van de betrokken nummers bestaat naar het oordeel van het college geen rechtvaardiging. Het college is dan ook van oordeel dat de belangen van Vodafone in dit geval redelijkerwijs niet opwegen tegen de belangen van Coolwave, en dat Vodafone de betrokken nummers weer voor haar eigen abonnees aankiesbaar dient te maken.

#### **7.2.2 Schadevergoeding**

140. Voor zover Coolwave het college verzoekt te bepalen dat Vodafone mogelijke schade als gevolg van fraude niet op SMS City of Coolwave mag verhalen, oordeelt het college dat hij daartoe op grond van artikel 6.2 Tw niet bevoegd is. Het college is binnen het kader dat door artikel 6.2 Tw wordt bepaald, slechts bevoegd tot het afwegen van de belangen van de betrokken aanbieders, en het opleggen van verplichtingen daaromtrent, teneinde eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen of te waarborgen. Voor zover het verzoek van Coolwave strekt tot een oordeel omtrent (de hoogte van) schadevergoeding, is het college daartoe dan ook niet bevoegd.
141. Voor zover Coolwave aan het college verzoekt te bepalen dat Vodafone mogelijke schade als gevolg van fraude niet op SMS City of Coolwave mag verhalen, gaat dat verzoek de bevoegdheid van het college dus te buiten. Voor zover het verzoek van Coolwave daartoe strekt, wijst het college het daarom af.

## **8 Dictum**

142. Het college wijst het verzoek van Coolwave toe, voor zover dat ziet op het bepalen dat Vodafone de nummers 0900-1591, 0900-1592 en 0900-1234563 van SMScity aankiesbaar moet maken.



**Besluit**  
**«Openbaar»**

143. Het college verplicht Vodafone de gewenste eind-tot-eindverbindingen tot stand te brengen en te waarborgen door voornoemde nummers binnen twee dagen na dagtekening van dit besluit aankiesbaar te maken.

144. Het college wijst voor het overige het verzoek van Coolwave af.

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

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

**Beroepsmogelijkheid**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021,2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.