

Autoriteit Consument & Markt



Besluit

Ons kenmerk: OPTA/DTVP/2013/201664

Zaaknummer: 13.0079.36.1.01

Datum: 09 JUL 2013

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt inhoudende de beslissing op het bezwaarschrift van [REDACTED] van 28 februari 2013, gericht tegen het besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit van 30 januari 2013.

1 Samenvatting

1. [REDACTED] heeft bezwaar gemaakt tegen twee besluiten van 30 januari 2013 van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit betreffende het buiten behandeling laten van de aanvraag voor het toekennen van nummers met de bestemmingen 0800 gratis informatienummers met een lengte van elf cijfers en 0900 betaalde informatienummers met een lengte van elf cijfers. De Autoriteit Consument en Markt¹ (hierna: ACM) verklaart het bezwaarschrift ongegrond omdat zij zonder de gevraagde informatie niet in staat is om de wettelijk voorgeschreven toetsen uit te voeren.

2 Verloop van de procedure

2. Op 8 januari 2013 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit een aanvraag voor het toekennen van nummers met de bestemmingen 0800 gratis informatienummers met een lengte van elf cijfers en 0900 betaalde informatienummers met een lengte van elf cijfers (hierna: de aanvraag) ontvangen van [REDACTED]
3. Bij e-mail van 11 januari 2013 heeft het college [REDACTED] aanvullende informatie de aanvraag gevraagd. Het ging hierbij om een specifieke dienstomschrijving en de naam van de toekomstige gebruiker van de aangevraagde nummers. Daarbij is aangegeven dat het college de gevraagde informatie nodig heeft om de aanvraag te kunnen behandelen.
4. Bij brief van 16 januari 2013 heeft [REDACTED] aangegeven dat zij niet over de gevraagde informatie beschikt, omdat nog niet bekend is wie de gevraagde nummers gaat gebruiken.

¹ Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden. Op grond van artikel 42, tweede lid, Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, worden bezwaarschriften die ingediend zijn bij de NMa, OPTA of CA aangemerkt als bezwaarschriften die ingediend zijn bij ACM. Het besluit zal dan ook door of namens ACM genomen worden.

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



5. Bij besluiten van 30 januari 2013² heeft het college [redacted] laten weten dat hij de aanvraag buiten behandeling laat, omdat door [redacted] onvoldoende gegevens zijn verstrekt om te kunnen bepalen of de dwingende of niet-dwingende weigeringsgronden van artikel 4.3 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) van toepassing zijn.
6. Bij brief van 28 februari 2013 heeft [redacted] bezwaar gemaakt tegen de besluiten van het college van 30 januari 2013 (hierna: de besluiten).
7. Bij e-mail van 5 juni 2013 heeft ACM [redacted] uitgenodigd om op 27 juni 2013 om 10.30 uur ten kantore van ACM haar bezwaarschrift mondeling toe te lichten.
8. [redacted] heeft op 27 juni 2013 gebruik gemaakt van de gelegenheid om gehoord te worden. Een verslag van de hoorzitting is als bijlage bijgevoegd bij dit besluit.

3 Bezwaren

9. [redacted] heeft bezwaar gemaakt tegen de besluiten betreffende het buiten behandeling laten van de aanvraag. De bezwaren zijn door ACM ten behoeve van dit besluit genummerd.
10. [redacted] stelt dat de besluiten in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het vertrouwens-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. Deze bezwaren zijn nader uitgewerkt, en worden hierna besproken.
11. [redacted] heeft voorts aangegeven dat het legaliteitsbeginsel is geschonden, omdat er geen wettelijke bepaling is die [redacted] als beoogd nummerhouder verplicht de door het college gevraagde informatie te verstrekken (hierna: grond A).
12. Het vertrouwensbeginsel zou geschonden zijn doordat het college voorheen vergelijkbare aanvragen niet buiten behandeling zou hebben gelaten. [redacted] zou op basis van een jarenlange praktijk het vertrouwen mogen hebben dat het college de aangevraagde nummers zou toekennen (hierna: grond B).
13. Het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel zouden geschonden zijn doordat het college [redacted] heeft gevraagd aan te geven voor welke klanten en voor welke diensten [redacted] de nummers heeft aangevraagd. [redacted] geeft aan dat het gebruik van de gewenste nummers afhangt van nog te verwerven klanten, zodat het ten tijde van de aanvraag nog niet mogelijk is om de betreffende informatie te verstrekken. (hierna: grond C).
14. Het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel zouden daarnaast

² Kenmerk [redacted]

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



geschonden zijn doordat het college niet voldoende zou toezien op of handhaven dat uitgegeven nummers in overeenstemming met de eisen van de Tw worden gebruikt. Het college heeft volgens [REDACTED] geen gebruik gemaakt van het actuele databestand dat [REDACTED] op grond van de Tw moet hebben van de nummers die zij aan haar klanten in gebruik heeft gegeven. Ook zou miskend worden dat [REDACTED] (pro)actief toeziet op het gebruik van de nummers door haar klanten. Daarnaast heeft het college miskend dat [REDACTED] al 13 jaar nummers voor potentiële klanten aanvraagt en dat het bij het college genoegzaam bekend is dat [REDACTED] alleen nummers aan klanten in gebruik geeft die de nummers gebruiken conform de in het nummerplan gegeven bestemming. ACM leest dit bezwaar zo dat [REDACTED] stelt dat het disproportioneel is dat ACM de controle vooraf, door het opvragen van informatie over toekomstig gebruik, niet vervangt door een betere controle op het daadwerkelijke gebruik van de nummers achteraf, omdat hetzelfde doel met een lichter middel bereikt zou kunnen worden (hierna: grond D).

15. Tevens zouden het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel geschonden zijn doordat het college heeft miskend dat [REDACTED] nummers aanvraagt op basis van de verwachte afname bij [REDACTED] en dat [REDACTED] de aangevraagde nummers nodig heeft om aan (potentiële) klanten met spoed een nummer in gebruik te kunnen geven. [REDACTED] stelt dat het meer dan aannemelijk heeft gemaakt dat de gevraagde hoeveelheid nummers nodig is en dat de aangevraagde nummers binnen een jaar in gebruik genomen gaan worden (hierna grond E).
16. Het evenredigheidsbeginsel zou ook geschonden zijn doordat het besluit impliceert dat [REDACTED] geen nummers meer 'op de plank' kan hebben. Concurrenten zouden wel een voorraad nummers hebben (hierna: grond F).
17. Tijdens de hoorzitting heeft [REDACTED] nader toegelicht dat zij, zakelijk weergegeven, niet beschikt over de gevraagde informatie (een specifieke dienstomschrijving en de naam van de toekomstige gebruiker van de aangevraagde nummers) omdat zij nog geen concrete klanten voor de aangevraagde nummers heeft. [REDACTED] wil nummers 'op de plank' hebben liggen, om (potentiële) klanten snel van dienst te kunnen zijn.

4 Juridisch Kader

Algemene wet bestuursrecht

18. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Naar deze bepaling zal worden verwezen als het zorgvuldigheidsbeginsel.

19. Artikel 3:4 van de Awb luidt:

3/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



- “1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”

Naar deze bepaling zal worden verwezen als het evenredigheidsbeginsel.

20. Hiernaast is een beroep gedaan op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het legaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Telecommunicatiewet

21. Artikel 4.1, vierde lid, van de Tw luidt:

“Het is verboden voor een bestemming die voorkomt in een nummerplan andere nummers te gebruiken dan de nummers die in dat plan voor die bestemming zijn opgenomen, en om een nummer dat voorkomt in een nummerplan voor een andere bestemming te gebruiken dan de bestemming waarvoor dat nummer in dat plan is opgenomen.”

22. Artikel 4.2, vierde lid, van de Tw luidt:

“Een toekenning van nummers kan in het belang van een doelmatig gebruik van nummers onder beperkingen worden verleend. In dat belang kunnen aan een toekenning voorschriften worden verbonden.”

23. Artikel 4.3 van de Tw luidt, voor zover hier relevant:

“1. Een toekenning wordt geweigerd, indien:

- a. de toekenning in strijd is met het desbetreffende nummerplan of een op grond van artikel 4.2, vijfde lid, vastgestelde aanwijzing;
- b. redelijkerwijs is te verwachten dat door de aanvrager niet zal of kan worden voldaan aan het bij of krachtens deze wet met betrekking tot nummers bepaalde;
- c. de toekenning in strijd zou zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels.

2. Een toekenning kan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd, indien:

- a. op grond van de aanvraag redelijkerwijs niet is te verwachten dat het voorgenomen gebruik binnen een jaar, of binnen een bij ministeriële regeling voor bij die regeling aan te wijzen categorieën van nummers te bepalen kortere termijn, wordt verwezenlijkt;
- b. het in de aanvraag omschreven voorgenomen gebruik de toekenning van de gevraagde hoeveelheid nummers niet rechtvaardigt;
- c. de Autoriteit Consument en Markt eerder een aanvraag heeft geweigerd of een eerdere toekenning heeft opgeschort of ingetrokken op grond van artikel 4.7, derde, vierde of vijfde lid;
- d. uit de aanvraag blijkt dat deze wordt gedaan met de kennelijke bedoeling de bij de

4/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



aanvraag gevraagde nummers te verhandelen;
e. het in de aanvraag omschreven voorgenomen gebruik de toekenning van de gevraagde nummers niet noodzakelijk maakt."

24. Artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Awb luidt:

"Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,
mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. "

25. Artikel 4.9, tweede lid, van de Tw luidt:

" De nummerhouder draagt er zorg voor dat het gebruik van de aan hem toegekende nummers in overeenstemming is met het bij of krachtens deze wet bepaalde."

26. Artikel 4.9, derde lid, onderdeel b, van de Tw luidt:

"Met betrekking tot bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van nummers:
b. registreert de nummerhouder de bij ministeriële regeling vastgestelde gegevens over de nummergebruiker en over het gebruik van het nummer."

Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen

27. Artikel 3.8 Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Rude) luidt:

"De in artikel 4.9, derde lid, onderdeel b, van de wet bedoelde gegevens met betrekking tot een nummer uit de in dat lid bedoelde categorie van nummers zijn:

- a. naam;
- b. adres en woonplaats of vestigingsplaats;
- c. telefoonnummer;
- d. de periode dat dit nummer in gebruik is;
- e. de periode waarin voor een aan de oproep verbonden dienst geen bijkomend tarief wordt gerekend op het tarief voor het overbrengen van elektronische signalen;
- f. de gegevens, genoemd onder a tot en met c, van de platformaanbieder die de aan een oproep naar dat nummer verbonden dienst toegankelijk maakt gedurende de in onderdeel d bedoelde periode.

5/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



Uitgiftebeleid nummers

28. Op 29 oktober 2001 heeft OPTA het huidige uitgiftebeleid nummers gepubliceerd in de Staatscourant³. Hierin wordt onder andere nadere invulling aan de wettelijke toets van artikel 4.3 Tw gegeven met de volgende drie voorwaarden:

1. Valt het voorgenomen gebruik van de nummers binnen de in het nummerplan aangegeven bestemming?
2. Is het aannemelijk dat de aanvrager het voorgenomen gebruik binnen de gestelde termijn zal (kunnen) realiseren?
3. Is daarvoor de gevraagde hoeveelheid nummers nodig?

5 Overwegingen

5.1 Overwegingen ten aanzien van het buiten behandeling laten

29. ████████ heeft bezwaar geuit met betrekking tot de wettelijke grondslag en de evenredigheid van het opvragen van informatie ten aanzien van de dienst waarvoor en de klant waardoor de aangevraagde nummers gebruikt gaan worden (gronden A, respectievelijk C).
30. ████████ geeft daarnaast aan dat het niet evenredig is dat ████████ geen nummers 'op de plank mag' hebben. ████████ geeft ook aan dat het mogelijk zou zijn om nummers onder voorwaarden te verstrekken en dat het niet evenredig is dat dit niet gebeurt (gronden D en F).
31. Met betrekking tot deze bezwaargronden overweegt ACM als volgt. Het nemen van het besluit om een bepaald nummer voor een bepaalde dienst aan een bepaalde gebruiker al dan niet toe te kennen, is bij wet aan ACM opgedragen. Artikel 4.3, eerste lid, onder a en onder c, van de Tw bevat voor ACM het gebod om een aanvraag voor een nummertoekenning af te wijzen als deze toekenning in strijd zou zijn met het nummerplan (onder a) of met andere bij of krachtens de Tw gestelde regels (onder c). Dit staat ook met zoveel woorden in de memorie van toelichting, artikelsgewijs deel onder artikel 4.3 (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 533, nummer 3).
32. ACM is van mening dat de dwingende toets van artikel 4.3 Tw het noodzakelijk maakt om de gevraagde informatie te beoordelen. Het toekennen van een nummer aan ████████, en daarbij voorschrijven dat ████████ op een bepaalde manier het nummer in gebruik zou geven, zou neerkomen op het overdragen van een wettelijke taak van een bestuursorgaan op een ondernemer.

³ Stcr. 2001, 209.

6/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



33. De wet bevat geen bepaling die het mogelijk maakt het nemen van dergelijke besluiten te delegeren aan of over te dragen op een onderneming als [REDACTED] ACM is daarom van mening dat een dergelijke overdracht van bevoegdheden middels het stellen van voorwaarden bij de afgifte van nummers niet wettelijk zou zijn.⁴
34. De wetgever heeft ACM aldus de opdracht gegeven om artikel 4.3 Tw zelf toe te passen. Dit wordt door ACM, conform de gepubliceerde beleidsregels, ingevuld door na te gaan of de aangevraagde nummers passen bij de dienst waarvoor de aanvrager aangeeft de nummers te zullen gaan of laten gebruiken. Zonder per nummer te weten voor welk soort dienst de aanvrager dit nummer heeft aangevraagd, is het niet mogelijk om deze wettelijk voorgeschreven toets te doen.
35. Door na te gaan voor welke dienst en door welke nummergebruiker een aangevraagd nummer gebruikt zal gaan worden, gaat ACM haar bevoegdheden dan ook niet te buiten. Deze informatie is juist noodzakelijk om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen in de zin van artikel 3.2 Awb.
36. Uit deze overwegingen volgt dat ACM in de gronden A, C, D en F geen reden ziet om tot een ander besluit te komen dan ACM aanvankelijk deed.
37. Ten aanzien van het beroep op het vertrouwensbeginsel (grond B), overweegt ACM als volgt.
38. Het wettelijke regime voor de uitgifte van nummers is gebaseerd op de wens van de wetgever om zo efficiënt mogelijk om te gaan met de relatieve schaarste van nummers (memorie van toelichting op de Tw, algemeen deel, paragraaf 4.5 - Kamerstukken II, 1997/1998, 25 533, nummer 3). Dit wordt, conform de gepubliceerde beleidsregels, sinds 2001 vormgegeven door bij aanvragen de volgende voorwaarden te toetsen voor nummertoekening:
1. Valt het voorgenomen gebruik van de nummers binnen de in het nummerplan aangegeven bestemming?
 2. Is het aannemelijk dat de aanvrager het voorgenomen gebruik binnen de gestelde termijn zal (kunnen) reallseren?
 3. Is daarvoor de gevraagde hoeveelheid nummers nodig?
39. Uit de administratie van ACM blijkt dat [REDACTED] sinds 2003 regelmatig nummeraansvragen heeft ingediend. Daarbij betrof het in verreweg de meeste gevallen

7/10

⁴ Uitspraak van RvS, AB 1994, 333 (LJN AN3653) wijst er juist op dat een overdracht van bevoegdheden zonder dat deze uitdrukkelijk in de wet is opgenomen, niet aanvaardbaar is.

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



een aanvraag voor enkele nummers per keer. Steeds is op het aanvraagformulier door [REDACTED] een dienstomschrijving ingevuld, ook al betreft het in de meeste aanvragen slechts een zeer bondige beschrijving.

40. In de periode 2009 tot en met heden is slechts één keer een aanvraag ingediend voor meer dan vier soortgelijke nummers. Dat betreft aanvraag [REDACTED] waarbij veertien 0900 betaalde informatienummers met een lengte van elf cijfers zijn aangevraagd. Deze aanvraag is buiten behandeling gelaten, omdat [REDACTED] niet per nummer kon aangeven waar dat nummer voor gebruikt zouden gaan worden. Dat geldt ook voor aanvraag [REDACTED] tevens uit 2009, betreffende vier 0909 betaalde informatienummers met een lengte van elf cijfers.
41. ACM is verder in haar administratie geen aanvraag van [REDACTED] tegengekomen waarin nummers zijn toegekend op een aanvraag zonder een dienstomschrijving.
42. De stelling dat [REDACTED] erop mocht vertrouwen dat ACM een bestaande praktijk in stand zou houden waarbij nummers worden toegekend op een aanvraag zonder omschrijving van de dienst voor de betreffende nummers mist daarom feitelijke grondslag. ACM ziet op grond van het voorgaande geen reden om de besluiten aan te passen wegens strijd met het vertrouwensbeginsel.
43. Op basis van deze overwegingen komt ACM tot de conclusie dat de aanvragen conform de voorschriften van de Tw en staand beleid terecht niet in behandeling zijn genomen.
44. Ten overvoedde gaat ACM hierna nog in op twee door [REDACTED] gearticuleerde punten. Aan deze punten komt ACM, gelet op het bovenstaande, niet meer toe in het kader van de heroverweging van het besluit. Wel acht ACM een bespreking van de argumenten relevant voor [REDACTED]
45. Ten aanzien van het bezwaar van [REDACTED] dat ACM onevenredig streng toetst bij uitgifte, omdat zij onvoldoende toezicht houdt op de reeds uitgegeven nummers (gronden D en F), overweegt ACM als volgt.
46. Naast het overdragen van de bevoegdheid om nummers toe te kennen, schetst [REDACTED] alternatieven die een strikte controle bij uitgifte minder belangrijk zouden maken. Deze alternatieven komen neer op controle achteraf. ACM overweegt dat de hiervoor geschetste wettelijke taken niet met zich meebrengen dat de toets voorafgaand aan de nummeruitgifte vervangen zou kunnen worden door een toets achteraf. Bovendien kan een strikte toets vooraf de noodzaak beperken van kostbaar en mogelijk belastend toezicht achteraf.
47. Een dergelijke toets staat los van de uitgifte van de nummers, omdat ambtshalve

8/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



intrekking van een nummer slechts beperkt mogelijk is. Die mogelijkheden moeten, aldus de memorie van toelichting, restrictief geïnterpreteerd worden (algemeen deel, paragraaf 4.5 - Kamerstukken II, 1997/1998, 25 533, nummer 3). Daarnaast is het ambtshalve intrekken van nummers tijdrovend en juridisch complex. Het is daarom niet wenselijk dit onderdeel van een standaard werkproces te maken. In concrete gevallen van misbruik wordt wel tot handhaving over gegaan.

48. Tot slot overweegt ACM, ten overvloede, ten aanzien van het bezwaar dat [REDACTED] niet meer nummers heeft aangevraagd dat zij het komende jaar redelijkerwijs in gebruik zal nemen (grond E), als volgt.
49. ACM constateert allereerst dat [REDACTED] desgevraagd niet heeft onderbouwd dat zij de gevraagde hoeveelheid nummers daadwerkelijk nodig heeft voor de voorgenomen dienstverlening. Zo heeft [REDACTED] niet per nummer aangegeven waar de nummers voor gebruikt gaan worden. ACM heeft als gevolg daarvan ook niet kunnen constateren of het gebruik van de nummers overeenkomt met de bestemming in het nummerplan. Ook is de aanvraag niet onderbouwd met een offerte of een ander plan, terwijl daar wel om gevraagd is.
50. Voorts geeft [REDACTED] in het bezwaarschrift aan dat zij per jaar gemiddeld 12 0800/0900 nummers gebruikt (randnummer 2). Zij heeft er echter 10 respectievelijk 20 aangevraagd, zodat de aanvraag het door [REDACTED] gestelde gebruik voor een jaar ver te boven gaat.

5.2 Conclusie

51. Gelet op het voorgaande is ACM van oordeel dat het bezwaar van [REDACTED] ongegrond is. ACM laat daarmee de besluiten van 30 januari 2013 in stand.
52. Wellicht ten overvloede merkt ACM op dat een nummeraanspraak met daarin een dienstomschrijving voor het gevraagde nummer, alsmede de naam van een gebruiker (met volmacht indien relevant) van dat nummer behandeld zal worden.

9/10

Autoriteit Consument & Markt

Besluit



6 Dictum

53. ACM verklaart de bezwaren van [REDACTED] ongegrond.

54. ACM besluit om de behandeling van de aanvragen met de nummers

[REDACTED] (betreffende 0800 nummers) en [REDACTED]

(betreffende 0900 nummers) buiten behandeling te laten.

De Minister van Economische Zaken,
namens deze,
Autoriteit Consument en Markt,
voor deze:



drs. J.G.J. Keetelaar
Directeur Telecom, Vervoer en Post

10/10

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 de Rechtbank Rotterdam.

Het postadres is: Rechtbank Rotterdam, sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam.

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 de Rechtbank, telefonisch bereikbaar op (010) 297 12 34.

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op genoemde site voor de precieze voorwaarden.