



Besluit

Besluit op handhavingsverzoek van Voice Data Bridge B.V. e.a. inzake abonnee-informatiediensten

Ons kenmerk : ACM/UIT/678747
Zaaknummer : ACM/25/199156
Datum : 14 april 2026

1. Samenvatting

- 1 Op 4 november 2025 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een handhavingsverzoek van Voice Data Bridge B.V., 1800 Services B.V. en 1850 B.V. (hierna gezamenlijk: VDB, of 'Verzoekers') ontvangen.¹ Dit verzoek is gericht tegen de Vereniging COIN (COIN) en de aanbieders van spraakcommunicatiediensten, die via COIN hun abonneegegevens delen met VDB.
- 2 VDB verzoekt de ACM om COIN en de aanbieders van spraakcommunicatiediensten te verplichten toegang te verschaffen tot alle abonneegegevens, uitgezonderd die van natuurlijke personen die daarvoor geen toestemming geven (Onderdeel I van het handhavingsverzoek). VDB verzoekt de ACM ook om hiervoor een tarief vast te stellen dat billijk en kostengeoriënteerd is en niet hoger is dan 3% van het tarief dat de aanbieders thans gezamenlijk in rekening brengen (Onderdeel II van het handhavingsverzoek). Daarbij verzoekt VDB de ACM om alle maatregelen te nemen die zij geraden acht.
- 3 Op basis van een initieel inventariserend onderzoek, concludeert de ACM dat het instellen van een nader onderzoek niet doelmatig en doeltreffend is. De ACM wijst het verzoek daarom op grond van haar prioriteringsbeleid af.

2. Verloop van de procedure

- 4 Na ontvangst van het handhavingsverzoek, heeft de ACM het verzoek op 21 november 2025 gedeeld met COIN met de uitnodiging om uiterlijk op 5 december 2025 een zienswijze in te dienen. De ACM gaf daarbij aan dat het COIN vrij staat om het handhavingsverzoek met de aanbieders van spraakcommunicatiediensten te delen, voor zover COIN dit noodzakelijk acht voor het geven van een zienswijze.²
- 5 COIN verzocht de ACM op 28 november 2025 om uitstel tot 16 januari 2026, met de motivering dat zij meer tijd nodig had vanwege de omvang van het handhavingsverzoek en de complexiteit van de afstemming van een reactie met het grote aantal aanbieders van spraakcommunicatiediensten dat in

¹ Handhavingsverzoek, ACM/IN/1047924.

² E-mail ACM aan COIN, ACM/UIT/663131.

COIN verenigd is. De ACM heeft dit verzoek op 2 december 2025 ingewilligd³ en het uitstel medegedeeld aan VDB.⁴ Op 16 januari 2026 heeft de ACM vervolgens twee zienswijzen ontvangen, één van de aanbieders van spraakcommunicatiediensten en één van COIN.⁵

- 6 De behandeling van het informatieverzoek heeft vervolgens vertraging opgelopen door een kwestie die zich tussentijds afspeelde. **[vertrouwelijk:**

] Deze ontwikkeling leidde tot vertraging omdat de ACM capaciteit voor het vooronderzoek naar het handhavingsverzoek moest vrijmaken om hierin op te treden zoals zij zich geraden zag.

3. Partijen

- 7 Voice Data Bridge Holding B.V., 1850 B.V. en 1800 Services B.V. zijn nummerhouder en nummergebruiker van respectievelijk de informatienummers 1888, 1800 en 1850. Zij bieden daarmee ieder een abonnee-informatiedienst aan. De ACM heeft namelijk het abonnee-informatienummer 1888 toegekend aan Voice Data Bridge Holding B.V., het abonnee-informatienummer 1800 aan 1800 Services B.V. en het abonnee-informatienummer 1850 aan 1850 B.V. De nummers 1888, 1800 en 1850 zijn informatienummers uit de reeks 18 van het Nummerplan telefoon- en ISDN- diensten. Voice Data Bridge Holding B.V., 1850 B.V. en 1800 Services B.V. zijn zusterondernemingen die alle drie behoren tot dezelfde entiteit, 18xy Holding B.V. Deze holding is de enige eigenaar.
- 8 Voor hun aanbod van abonnee-informatiediensten zijn zij verplicht om gebruik te maken van de abonneebestanden van de aanbieders van spraakcommunicatiediensten.⁶ Het aanbod van het abonnee-informatiebestand aan aanbieders van abonnee-informatiediensten wordt namens de aanbieders van spraakcommunicatiediensten uitgevoerd door de Vereniging COIN.⁷
- 9 De Vereniging COIN is de beheerder van het nummerbestand dat aanbieders van abonnee-informatiediensten verplicht zijn om te gebruiken voor het aanbieden van deze dienst. De aanbieders van spraakcommunicatiediensten in Nederland delen hiertoe hun abonneegegevens met COIN om middels een centrale marktoplossing aan hun verplichtingen te voldoen.

4. Markt voor abonnee-informatiediensten

³ E-mail ACM aan COIN, ACM/UIT/663699.

⁴ E-mail ACM aan VDB, ACM/UIT/663699.

⁵ E-mail COIN aan ACM, ACM/IN/1073285.

⁶ Deze verplichting volgt uit artikel 3.2h, tweede lid, aanhef en onder a, van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

⁷ In artikel 4 van de Beleidsregel uitgifte van abonnee-informatienummers 2024 is bepaald dat de ACM onder 'abonneebestand' in artikel 3.2h, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Regeling universele dienst en eindgebruikersbelangen verstaat: het abonneebestand waartoe Vereniging COIN na het sluiten van de standaard overeenkomst toegang verschaft middels het COIN-platform Abonnee-informatie.

- 10 De abonnee-informatiedienst omvat het op verzoek van de beller verstrekken van telefoonnummers en mogelijk andere gegevens over een abonnee, voor zover daarvoor goedkeuring is verleend door de abonnee. Hiervoor kan tegen betaling van een vast tarief per gesprek of per minuut naar het abonnee-informatienummer gebeld worden. De aanbieder van de abonnee-informatiedienst kan het verzochte telefoonnummer opzoeken in het daarvoor bestemde abonneebestand aan de hand van de naam in combinatie met het adres en huisnummer, de postcode of de woon- of vestigingsplaats van de abonnee. Deze dienst wordt aangeduid als de standaard abonnee-informatiedienst. Ook (elektronische) telefoongidsen vallen onder de definitie van abonnee-informatiediensten. Aanbieders van abonnee-informatiediensten hebben daarnaast ook de mogelijkheid om doorschakeldiensten aan te bieden aan hun bellers. Dit houdt in dat zij bellers op verzoek kunnen doorschakelen naar het gezochte nummer.
- 11 Voor het bellen naar de nummers 1888 en 1850 wordt € 1,30 per minuut in rekening gebracht, voor 1800 wordt € 2,00 per gesprek in rekening gebracht. Dit tarief geldt naast de gebruikelijke verkeerskosten die de beller aan zijn aanbieder verschuldigd is. De aanbieder van de beller int het tarief voor gebruik van de abonnee-informatiedienst via de telefoonrekening en draagt dit bedrag af aan de aanbieder van de abonnee-informatiedienst.
- 12 De markt voor abonnee-informatiediensten is al langere tijd aan het krimpen. Dit houdt mede verband met technologische ontwikkelingen waardoor nieuwe, laagdrempelige en/of gratis alternatieven zijn ontstaan. Bijvoorbeeld, door de opkomst van online zoekmachines en databases is de beschikbaarheid toegenomen van informatie die (ook) wordt verstrekt door abonnee-informatiediensten. Ook de omstandigheid dat veel consumenten hun (mobiele) telefoonnummers niet langer beschikbaar willen stellen voor opname in het abonnee-informatiedienstenbestand heeft bijgedragen aan de genoemde krimp.
- 13 Aanbieders van abonnee-informatiediensten maken voor hun aanbod gebruik van de abonneebestanden van de aanbieders van spraakcommunicatiediensten. Zij bieden hun abonneebestanden aan via de Vereniging COIN (zie hiervoor randnummer 9). De markt voor spraakdiensten kenmerkt zich door een relatief groot aantal aanbieders, momenteel ca. 113. Hoewel de bulk van de abonnees klant is bij een kleiner aantal grote aanbieders, maken alle aanbieders de kosten van de verplichting tot het leveren van de abonneegegevens ten behoeve van de abonnee-informatiedienst. De kosten die de aanbieders van spraakcommunicatiediensten hiervoor maken, worden hoofdelijk gedragen door de afnemers van het COIN-abonneebestand. Zij betalen, via COIN, een vergoeding aan de aanbieders van spraakcommunicatiediensten voor het gebruik van dit abonneebestand.

5. Toetsingskader

Wet- en regelgeving

- 14 Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder e, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Bude) wordt onder een standaard abonnee-informatiedienst verstaan, een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst waarmee uitsluitend telefoonnummers kunnen worden opgevraagd aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode of de woonplaats van de abonnee.

- 15 Op grond van artikel 3.1 van het Bude, zijn aanbieders die telefoonnummers in gebruik geven, verplicht om die telefoonnummers beschikbaar te stellen aan de aanbieder van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst in een overeengekomen formaat en op billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden. Oftewel, aanbieders van spraakcommunicatiediensten zijn verplicht om onder die voorwaarden hun abonneebestanden beschikbaar te stellen aan aanbieders van abonnee-informatiediensten. Zoals ook de wetgever erkent, geven zij in de praktijk invulling aan deze verplichting via COIN.⁸
- 16 Ingevolge artikel 11.6, eerste lid, van de Tw dienen aanbieders van abonnee-informatiediensten abonnees voorafgaand aan opneming in het door hen gebruikte abonneebestand op de hoogte te brengen van het doel van gebruik van hun persoonsgegevens en van de soorten persoonsgegevens die in het abonneebestand kunnen worden opgenomen. Op grond van artikel 11.6, tweede lid, van de Tw mogen persoonsgegevens alleen worden opgenomen in een algemeen beschikbare telefoongids en in het bestand dat voor een abonnee-informatiedienst wordt gebruikt, indien hiervoor toestemming is gegeven door de abonnee. Artikel 11.6, vijfde lid, bepaalt ten slotte dat artikel 11.6 alleen geldt ten aanzien van abonnees die natuurlijke personen zijn.
- 17 Ingevolge artikel 3.2 van het Bude, dient de abonnee van de telefoondienst toestemming te hebben gegeven voor de in artikel 3.1 van het Bude bedoelde opname in een abonneebestand. Zonder die toestemming mogen zijn persoonsgegevens op grond van artikel 11.6 Tw niet in een dergelijk abonneebestand of telefoongids worden opgenomen. Het verzoek om toestemming kan op grond van artikel 11.6, tweede lid, Tw worden gedaan door de uitgever van het abonneebestand of de telefoongids, of door een derde.
- 18 Op grond van artikel 3.2h, tweede lid, aanhef en onder a, van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) maakt de hier bedoelde nummergebruiker – waaronder: een aanbieder van abonnee-informatiediensten – gebruik van een in een overeengekomen vorm beschikbaar gesteld abonneebestand dat, onverminderd artikel 11.6 van de Tw, gegevens bevat van abonnees aan wie een telefoonnummer in gebruik is gegeven. Deze gegevens dienen ten minste te bestaan uit de gegevens, bedoeld in artikel 3.2, eerste lid, van de Bude. Het abonneebestand wordt ten minste eenmaal per drie werkdagen geactualiseerd.

6. Beoordeling

- 19 Wanneer de ACM een verzoek tot handhaving ontvangt, gaat zij allereerst na of het verzoek inderdaad moet worden aangemerkt als een aanvraag tot handhavend optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarvoor is onder meer van belang of de indiener van het verzoek belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb. De ACM meent dat het verzoek voldoet aan de vereisten voor het doen van een aanvraag voor een besluit en dat VDB belanghebbende is omdat VDB een objectief, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang heeft. Daarnaast voldoet het verzoek van VDB aan de eisen die de artikelen 4:1 tot en met 4:6 van de Awb aan een aanvraag stellen. Zo heeft VDB ook voldoende gegevens verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn.

⁸ Besluit van 24 februari 2022 tot wijziging van verschillende algemene maatregelen van bestuur in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1972, Staatsblad 2022, 95, p. 2.

- 20 De bevoegdheid tot handhaven is een discretionaire bevoegdheid van de ACM. Deze wordt begrensd door de beginselplicht tot handhaving.⁹ De beginselplicht strekt zich uit tot de vraag wanneer de ACM gehouden is tot handhaving.
- 21 De ACM ontvangt meer verzoeken om handhaving en signalen over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in onderzoek kan nemen. Daarom moet de ACM prioriteiten stellen. Dit doet de ACM op basis van haar prioriteringsbeleid. Het prioriteringsbeleid dat de ACM hanteert, is op 25 mei 2023 gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁰ Het prioriteringsbeleid van de ACM gaat over de vraag of de ACM een volledig handhavingsverzoek start en uitvoert. Voordat een volledig handhavingsverzoek wordt gestart, voert de ACM eerst een initieel inventariserend onderzoek uit.
- 22 De ACM gebruikt de volgende drie criteria op basis waarvan zij verzoeken om handhaving beoordeelt; i) de schadelijkheid van het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven; ii) het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM, en iii) in hoeverre de ACM in staat is doeltreffend en doelmatig op te treden. De ACM legt hierna per criterium van het prioriteringsbeleid uit, waarom zij op dit moment geen prioriteit aan het handhavingsverzoek van VDB geeft.
- 23 De ACM heeft een initieel inventariserend onderzoek naar het handhavingsverzoek uitgevoerd en kan op die basis niet vaststellen of er, zoals VDB aanvoert, sprake is van een overtreding van de Tw, de Rude en het Bude, waar zij handhavend tegen zou kunnen optreden. Bovendien zou nader onderzoek een aanzienlijke inzet van mensen en middelen vergen en beslag leggen op onderzoekscapaciteit, die de ACM op dit moment al inzet op andere zaken.
- 24 De ACM komt op basis van een prioriteitsafweging derhalve tot de conclusie dat zij voorrang geeft aan andere onderzoeken boven het handhavingsverzoek van VDB. De ACM geeft hieronder haar motivering voor deze conclusie weer.

6.1. Schade aan het goed werken van markten

- 25 De ACM ziet onvoldoende indicaties in het handhavingsverzoek om aan te nemen dat het gedrag van COIN en de aanbieders van spraakcommunicatiediensten de goede werking van de telecommunicatiemarkten verstoort. Het is inderdaad zo dat de kostenpost voor het afnemen van het abonneebestand door Verzoekers, alle drie de entiteiten bij elkaar genomen, significant is. De redenen hiervoor zijn echter dat de totale kosten hoofdelijk verdeeld worden over de afnemers van de abonneegegevens en dat de kostenpost per afnemer is gestegen doordat het aantal aanbieders van abonnee-informatiediensten in de afgelopen jaren is teruggelopen (zie ook hiervoor Hoofdstuk 4: Markt voor abonnee-informatiediensten). Dit valt COIN en de aanbieders van spraakcommunicatiediensten niet te verwijten.
- 26 Voor de verdeling van de kosten geldt dat VDB 3 van de 6 afnemers omvat en dus de helft draagt van de totale kosten. De kosten die zij maken en de kwaliteit van het abonneebestand dat zij onderhouden, worden namelijk niet bepaald door de verdeling van deze kosten en de inhoud van het

⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBb van 20 augustus 2010, ECLI:NLCBB:2010:BN4700, r.o. 7.2.5.1. e.v.

¹⁰ 'Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023', Staatscourant 2023 nr 15184.

abonneebestand. Stel dat VDB met minder nummers abonnee-informatiediensten zou aanbieden, dan zouden de kosten die de aanbieders van spraakcommunicatiediensten maken voor het abonneebestand wel gelijk blijven, maar alleen anders verdeeld worden.

6.2. Maatschappelijk belang van optreden door ACM

- 27 De ACM overweegt dat de maatschappelijke belangen die met het handhavingsverzoek zijn gemoeid, beperkt zijn en bovendien afnemen. Het onderliggende belang dat de ACM identificeert, is de bestendigheid van het aanbod van abonnee-informatiediensten door Verzoekers. De wetgever heeft al in 2018 besloten om het aanbod van abonnee-informatiediensten niet langer als Universele Dienst aan te merken. Dit is een bewuste beleidsoverweging geweest van het Ministerie van Economische Zaken.¹¹ De wetgever merkte hieromtrent in 2020-2021 op dat de markt kan blijven voorzien in deze dienst zolang hier voldoende vraag naar is. Maar zoals VDB zelf ook erkent, neemt de vraag naar abonnee-informatiediensten af.¹² Door technologische ontwikkelingen ontstaan nieuwe, laagdrempelige en gratis alternatieven en krimpt de markt voor abonnee-informatiediensten. De ACM acht het daarom onaannemelijk dat handhaving zou leiden tot groei aan de vraagzijde van de markt, welke groei weer een positief effect op de (hoeveelheid) actieve aanbieders zou hebben.

6.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid: zakelijke abonnees

- 28 Het prioriteringsbeleid van de ACM licht de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid als volgt toe. Het gaat bij doeltreffendheid om de inschatting of met de inzet van een geschikt handhavingsinstrument, binnen een gewenste termijn een gewenste situatie kan worden bereikt of in voldoende mate kan worden benaderd. Bij doelmatigheid gaat het om een kosten-batenanalyse; of de uitvoering van het handhavingsverzoek mogelijk is met de beschikbare menskracht en de toegekende financiële middelen, afgezet tegen de huidige of andere voorgenomen werkzaamheden van de ACM.¹³
- 29 Voor de vraag of het starten van een volledig handavingsonderzoek doeltreffend en doelmatig kan zijn, is een voorvraag of wat VDB wil, namelijk dat de ACM een verplichting handhaaft voor COIN om geen toestemming te vragen aan zakelijke abonnees voor de verstrekking van hun abonneegegevens, oftewel een verbod daarop, tot de mogelijke uitkomsten behoort.
- 30 VDB stelt dat het in strijd met de artikelen 11.6 Tw jo. 3.2h Rude jo 3.2 Bude zou zijn voor aanbieders van spraakcommunicatiediensten om zakelijke abonnees om toestemming te vragen voor de opname van hun gegevens in een abonneebestand. Als zakelijke abonnees geen toestemming zou worden gevraagd, zouden hun gegevens in beginsel deel uitmaken van het abonneebestand en zou volgens VDB de kwaliteit daarvan dus toenemen. In het geval dat het vragen van toestemming aan zakelijke gebruikers niet toegestaan is, zouden de aanbieders van spraakcommunicatiediensten bovendien verplicht zijn om de abonneegegevens van zakelijke gebruikers, in beginsel, via COIN aan Verzoekers te verstrekken. VDB verzoekt de ACM om COIN te gelasten deze gegevens te verstrekken. De ACM maakt hieruit op dat de voorvraag is of zij, op basis van deze artikelen, aanbieders van

¹¹ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2020-2021, 35 865, p. 48 – 49.

¹² Handhavingsverzoek, randnummer 49.

¹³ 'Beleidsregel Prioritering van handavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023', Staatscourant 2023 nr 15184.

spraakcommunicatiediensten kan verbieden om toestemming te vragen aan zakelijke abonnees voor de opname in het abonneebestand van hun gegevens.

- 31 Naar aanleiding van deze vraag concludeert de ACM dat zij in artikel 11.6 van de Tw jo 3.2h van de Rude jo 3.2 van het Bude onvoldoende grond ziet voor een wettelijke verplichting voor de aanbieders van spraakcommunicatiediensten om alle abonneegegevens met uitzondering van natuurlijke personen die geen toestemming daartoe hebben gegeven, aan Verzoekers te verstrekken. De ACM acht uitvoering van Onderdeel I van het handavingsverzoek daarom niet doelmatig en doeltreffend.
- 32 De ACM licht haar beoordeling hieronder toe. Zij gaat eerst afzonderlijk in op de verschillende artikelen in de Telecommunicatiewet, de Rude en het Bude waar Verzoekers zich op baseren en daarna beziet zij deze in hun onderlinge samenhang.

6.3.1. Artikel 11.6 van de Tw

- 33 Artikel 11.6 Tw, tweede lid, van de Tw bepaalt dat voorafgaande *toestemming* van de abonnee vereist is, voordat persoonsgegevens mogen worden verwerkt in een telefoongids of informatiedienst. Het toestemmingsvereiste van artikel 11.6, tweede lid, van de Tw, geldt op basis van artikel 11.6, vijfde lid, van de Tw alleen voor abonnees die natuurlijke personen zijn.
- 34 Volgens VDB zijn aanbieders van spraakcommunicatiediensten op basis van artikel 11.6 van de Tw verplicht om alleen abonnees die natuurlijke personen zijn toestemming te vragen voor opname in het abonnee-informatiebestand.
- 35 De ACM is het met VDB eens dat artikel 11.6 van de Tw een toestemmingsvereiste voor opname in abonneebestanden en telefoongidsen bevat, maar stelt vast dat de aanbieders van spraakcommunicatiediensten niet de normadressaat van dit toestemmingsvereiste zijn.¹⁴ Uit de aanhef van artikel 11.6, eerste lid, van de Tw volgt expliciet dat de normadressaat van dit artikel is: *“Eenieder die een algemeen beschikbare abonneelijst uitgeeft of een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst verzorgt”*. Artikel 11.6 van de Tw legt dus geen verplichting op aan aanbieders van spraakcommunicatiediensten, maar aan de aanbieders van een abonnee-informatiedienst of telefoongids.
- 36 Het vragen van toestemming aan zakelijke gebruikers door aanbieders van spraakcommunicatiediensten, kan aldus niet in strijd met artikel 11.6 van de Tw worden geacht. Het vragen van toestemming aan abonnees door aanbieders van spraakcommunicatiediensten wordt niet gereguleerd door artikel 11.6 van de Tw.

6.3.2. Artikel 3.2h van de Rude

- 37 Een tweede grondslag waar VDB zich op baseert, is artikel 3.2h van de Rude. Dit artikel Rude vormt de basis van de verplichting voor aanbieders van abonnee-informatiediensten om een abonneebestand af te nemen bij aanbieders van spraakcommunicatiediensten. Uit de toelichting op dit artikel volgt volgens VDB dat het abonneebestand dat aanbieders van abonnee-informatiediensten

¹⁴ Dit argument brengen de aanbieders van spraakcommunicatiediensten ook naar voren in hun zienswijze: zie randnummer 31 e.v.

moeten gebruiken, “*alle*” abonneegegevens moet bevatten.¹⁵ Dit noemen Verzoekers de ‘dekkingseis’. In de toelichting op de Rude wordt namelijk genoemd dat een abonneebestand “*de gegevens bevat van alle abonnees van aanbieders van spraakcommunicatiediensten die een telefoonnummer hebben (dekkingseis)*”.

- 38 VDB betoogt dat aanbieders van spraakcommunicatiediensten aldus op basis van artikel 3.2h van de Rude verplicht zijn om alle abonneegegevens op te nemen in het nummerinformatiebestand, behalve van natuurlijke personen die daarvoor overeenkomstig artikel 11.6, vijfde lid, van de Tw geen toestemming hebben gegeven.¹⁶ Het COIN bestand zou niet voldoen aan deze eis omdat ‘zeer veel’ telefoonnummers van zakelijk abonnees in dit bestand ontbreken.¹⁷ Volgens VDB is dit verwijtbaar aan COIN en de aanbieders omdat zij zakelijke abonnees om toestemming vragen voor de opname in dit bestand. Daarmee zouden COIN en de aanbieders inbreuk maken op artikel 3.2h van de Rude jo artikel 11.6 van de Tw.
- 39 De ACM volgt deze redenering niet. De Rude is een aanvullende regeling op de Tw die bepalingen uit de Tw nader uitwerkt door nadere rechten en plichten voor aanbieders te stellen, ter bescherming van eindgebruikersbelangen. Ingevolge artikel 3.2h, tweede lid, sub a, van de Rude dient een abonneebestand “*onverminderd artikel 11.6 van de wet*” de gegevens te bevatten van abonnees aan wie een telefoonnummer in gebruik is gegeven. Artikel 3.2h van de Rude werkt dus de eisen uit die van toepassing zijn op het abonneebestand dat aanbieders van abonnee-informatiediensten moeten afnemen. Voor dit artikel geldt daarom, evenals voor artikel 11.6 van de Tw, dat niet de aanbieders van spraakcommunicatiediensten maar aanbieders zoals Verzoekers zelf, de normadressaat van dit artikel zijn.
- 40 De toelichting op artikel 3.2h van de Rude geeft als startpunt aan dat het gaat om eisen die gelden aan het gebruik van het abonneebestand door de aanbieder van het abonnee-informatienummer.¹⁸ Dit bevestigt dat de normadressaat van dit artikel niet de aanbieders van spraakcommunicatiediensten zijn. De ACM verwijst naar hoofdstuk 3.3 van die toelichting. Daaruit blijkt dat de wetgever zich al vanaf de aanhef (“*Aanbieders van AI-diensten in de 18-reeks moeten gebruik maken van ...*”) tot de aanbieder van abonnee-informatiediensten richt.
- 41 De ACM ziet dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat deze positief geformuleerde verplichting voor aanbieders van abonnee-informatiediensten om een zo compleet mogelijk nummerbestand te gebruiken, omgekeerd een negatieve verplichting inhoudt voor aanbieders van spraakcommunicatiediensten om zakelijke gebruikers *niet* om toestemming te vragen voor opname in het nummerbestand, dat zij op hun beurt aanbieden aan aanbieders van abonnee-informatiediensten.

6.3.3. Artikel 3.2 van het Bude

- 42 De derde grondslag waar VDB zijn standpunt dat het toestemmingsvereiste alleen geldt voor natuurlijke personen op baseert, is artikel 3.2 van het Bude. Dit artikel richt zich – in tegenstelling tot artikel 11.6 van de Tw en artikel 3.2h van de Rude – wel tot de aanbieders van

¹⁵ Handhavingsverzoek VDB, randnummer 19.

¹⁶ Handhavingsverzoek VDB, randnummer 19.

¹⁷ Handhavingsverzoek VDB, randnummer 40.

¹⁸ Staatscourant 2022, 31207, Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 16 november 2022, nr. WJZ/22095531, tot wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen vanwege het verbeteren van de bescherming van gebruikers van doorschakeldiensten en enkele andere wijzigingen.

spraakcommunicatiediensten. Dit artikel bevat een vereiste voor aanbieders van spraakcommunicatiediensten om abonnees om toestemming te vragen voor opname van hun persoonsgegevens in het abonneebestand.¹⁹

- 43 Het gaat op basis van artikel 3.2, eerste lid, van het Bude om de toestemming van “*de gebruiker*”. Artikel 3.2, eerste lid, van het Bude bepaalt dat een aanbieder van een spraakcommunicatiedienst voor of bij het sluiten van een overeenkomst met een gebruiker, deze gebruiker om toestemming dient te vragen voor opname van diens persoonsgegevens en het telefoonnummer in telefoongidsen en abonneebestanden voor abonnee-informatiediensten. Voor de vraag of dit toestemmingsvereiste alleen geldt voor consumenten of ook voor zakelijke klanten, is dus bepalend wat onder het begrip “*gebruiker*” valt.
- 44 Het is voor de ACM niet evident of het begrip “*gebruiker*” zoals opgenomen in artikel 3.2 van het Bude al dan niet is beperkt tot natuurlijke personen. De ACM overweegt dat er, al met al, goede redenen bestaan voor zowel een interpretatie dat het begrip “*gebruiker*” ook zakelijke personen omvat, als een interpretatie dat het begrip alleen ziet op natuurlijke gebruikers. Het is niet aan de ACM om dit begrip te verduidelijken, in ieder geval niet in dit besluit.
- 45 Ongeacht de invulling van het begrip “*gebruiker*”, verbiedt artikel 3.2 van het Bude het aanbieders van spraakcommunicatiediensten ook niet om toestemming te vragen aan (ook) zakelijke eindgebruikers. Een verplichting om toestemming te vragen aan natuurlijke personen is niet hetzelfde als een verbod op het vragen van toestemming aan zakelijke eindgebruikers.

6.3.4. Systematiek van de wet- en regelgeving als geheel

- 46 De ACM leest ook in de relevante wet- en regelgeving als geheel, geen verbod op het vragen van toestemming aan zakelijke gebruikers en/of abonnees voor de aanbieder van spraakcommunicatiediensten. Zelfs als uit het hele wettelijke systeem moet worden opgemaakt dat het toestemmingsvereiste alleen voor natuurlijke personen geldt, bestaan er volgens de ACM onvoldoende aanwijzingen dat het verboden is voor aanbieders van spraakcommunicatiediensten om ook aan zakelijke eindgebruikers om toestemming te vragen voor opname in het bestand dat voor abonnee-informatiediensten wordt gebruikt.
- 47 De systematiek van de wet- en regelgeving wijst eerder op het tegendeel. Immers, de enige juridische grondslag die VDB aanvoert waar – op basis van de toelichting – wel indirect een verbod in zou kunnen worden gelezen op het vragen van toestemming aan zakelijke gebruikers, is artikel 3.2h van de Rude. Maar dat artikel richt juist zich expliciet tot aanbieders van abonnee-informatiediensten. Uit het regelgevende kader volgt dat artikel 3.2 van de Rude geen verbod op het vragen van toestemming aan zakelijke gebruikers/abonnees inhoudt. Als het toestemmingsvereiste als bedoeld in artikel 11.6 van de Tw jo. artikel 3.2h van de Rude jo. artikel 3.2 van het Bude alleen geldt ten aanzien van abonnees die natuurlijke personen zijn, dan zou de dekkingseis die in de toelichting van artikel 3.2h van de Rude wordt genoemd, óók alleen betrekking hebben op natuurlijke personen. Uit artikel 3.2h van de Rude kan dan geen dekkingseis voor zakelijke gebruikers worden afgeleid.

¹⁹ Staatscourant 2022, 31207, Hoofdstuk 3.3 (*Gebruik van een abonneebestand in het kader van een overeenkomst*).

- 48 In dat opzicht lijkt het een onjuiste gevolgtrekking om te overwegen dat het abonneebestand de gegevens van alle abonnees die zakelijke gebruikers of rechtspersonen zijn moet omvatten, terwijl tegelijkertijd wordt overwogen dat diezelfde wetsartikelen wat betreft het toestemmingsvereiste alleen gelden ten aanzien van abonnees die natuurlijke personen zijn. Een dergelijke 'splitsing' in de toepassing van artikel 3.2h van de Rude lijkt in strijd met de samenhang tussen het Bude, de Rude en de Tw en met de door deze wet- en regelgeving beoogde bescherming van eindgebruikersbelangen.
- 49 De ACM concludeert derhalve dat deze artikelen geen grondslag bevatten waarop zij de aanbieders van spraakcommunicatiediensten zou kunnen verplichten om alle abonneegegevens met uitzondering van natuurlijke personen die geen toestemming daartoe hebben gegeven, aan Verzoekers te verstrekken.

6.3.5. Tussenconclusie

- 50 Op basis van het voorgaande stelt de ACM vast dat zij onvoldoende reden ziet dat het gedrag van COIN en de aanbieders in strijd is met artikel 11.6 van de Tw jo. 3.2h van de Rude jo. 3.2 van het Bude. De ACM acht handhaving van het verzochte daarom niet mogelijk. Om deze reden concludeert de ACM dat uitvoering van Onderdeel I van het handhavingsverzoek niet doelmatig en doeltreffend zou zijn.

6.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid: tarief

- 51 De ACM concludeert dat zij ook de overige onderdelen van het handhavingsverzoek niet doelmatig kan uitvoeren en niet tot een doeltreffend eindresultaat kan komen.²⁰ Allereerst stelt de ACM vast dat het initieel inventariserend onderzoek ten aanzien van de stelling van VDB dat de huidige tarieven niet billijk zouden zijn, geen bevestigende maar wel ontkrachtende aanwijzingen heeft opgeleverd. Daarnaast oordeelt de ACM dat zij een tarief van slechts 3% van het huidige tarief onhaalbaar acht zowel qua kostenoriëntatie als billijkheid. De ACM licht deze conclusies hierna toe.

6.4.1. Doelmatigheid

- 52 Een kostengeoriënteerd tarief houdt in dat een tarief gebaseerd is op de kosten van een bepaalde dienst (inclusief een redelijk rendement) en niet op wat de markt kan dragen. Hoewel dit uitgangspunt helder is, zal de ACM in de uitvoering een normenkader moeten opstellen. Het is in de praktijk namelijk zelden eenduidig wat een bepaalde dienst binnen een veelvoud van andere diensten precies kost. Dit hangt sterk af van keuzes van allocatie van kosten en gebruikte allocatiesleutels. Daarnaast bestaan er verschillende kostengrondslagen, bijvoorbeeld een retail-minus, integrale of incrementele kostenbenadering. Het is niet op voorhand te bepalen welke grondslag de meest passende is.
- 53 Het voorgaande betekent dat het ook niet op voorhand vast te stellen is welke kostenposten in een kostengeoriënteerd tarief mogen worden meegenomen. In dat opzicht voert VDB onder verwijzing naar jurisprudentie aan dat alleen de kosten voor het daadwerkelijk ter beschikking stellen van de abonneegegevens in rekening worden gebracht.²¹ Echter, de uitspraken en ook de passage uit een

²⁰ Zie eerder, randnummer 28, voor de invulling die de ACM geeft aan de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid.

²¹ Handhavingsverzoek, randnummer 46.

eerder besluit van de ACM waar VDB naar verwijst, dateren van (ruim) voor 2018.²² De wetgever heeft in 2018 besloten om het aanbod van abonnee-informatiediensten niet langer als Universele Dienst aan te merken (zie hiervoor randnummer 27). Voor die tijd had de aanbieder van een spraakcommunicatiedienst een wettelijke verplichting om de abonneegegevens te verzamelen en te delen, om te voldoen aan zijn verplichtingen voor het leveren van de Universele Dienst. Dat gegeven vormt een fundamenteel onderdeel van de motivering van de uitspraak van het HvJEU waar het CBb naar terugverwijst en waar de ACM blijkens het citaat uit het handhavingsverzoek zich in 2013 ook op baseerde. Deze situatie is dus al sinds 2018 gewijzigd. Daarom kan niet op voorhand onder verwijzing naar deze jurisprudentie worden gesteld op welke kosten de tarifiering mag zijn gebaseerd.

- 54 VDB verzoekt de ACM (in Onderdeel II van zijn verzoek) om een kostengeoriënteerd tarief vast te stellen voor het leveren van de abonneegegevens ten behoeve van de abonnee-informatiedienst, of wanneer dat niet mogelijk is, een billijk tarief van niet meer dan 3% van het huidige tarief. De te betalen tarieven bestaan uit het vastrecht ter dekking van de kosten van COIN (ca. 2.000,- euro per jaar per afnemer) en de kosten van 113 telecomaanbieders (gezaamenlijk ca. 140.000 euro per jaar, hoofdelijk te verdelen over het aantal afnemers). Op basis van de inhoud van het handhavingsverzoek van VDB, overweegt de ACM dat VDB met deze verzoeken de ACM in feite vraagt om de kosten die de telecomaanbieders daadwerkelijk maken voor het aanbieden van het abonnee-informatiebestand te onderzoeken en om daarbij een tariefstelling in verhouding tot die kosten te bepalen die zij (maximaal) als billijk ziet.
- 55 Nader onderzoek op dit punt vergt de inzet van aanzienlijke onderzoekscapaciteit en moet daarom worden afgewogen tegen het belang van (het continueren van) onderzoek in andere zaken. Om na te gaan of de tarieven van de telecomaanbieders kostengeoriënteerd zijn, dan wel om een kostengeoriënteerd tarief te bepalen, zou de ACM bij alle 113 aanbieders moeten opvragen wat de kosten van het leveren van abonneegegevens ten behoeve van de abonnee-informatiedienst zijn. Hiertoe zou de ACM noodzakelijkerwijs per partij moeten nagaan hoe hij deze kosten allocceert over de verschillende afnemers. Ook deze kostenopbouw zelf kan per aanbieder verschillen. Iedere aanbieder moet voor zichzelf voldoen aan de verplichting om abonneegegevens te verzamelen en via COIN te verstrekken aan aanbieders van abonnee-informatiediensten, in het daarvoor verplicht gestelde format. Deze variëteit maakt dat voor een doeltreffend en doelmatig onderzoek een steekproef niet zou volstaan en dat het noodzakelijk zou zijn om bij elke aanbieder individueel informatie op te vragen.
- 56 Daarnaast zou de ACM een normenkader moeten opstellen waarin zij vaststelt op grond van welke kostengrondslag de tarieven bepaald moeten worden.
- 57 Vervolgens zou de ACM deze kosten – per partij – moeten afzetten tegen de bestaande tarieven. De ACM zou voor elke aanbieder afzonderlijk en in relatie tot andere aanbieders moeten bepalen wat dan wel een kostengeoriënteerd, dan wel ‘billijk’ tarief zou zijn, als de huidige tariefstelling dat niet zou zijn. Ook deze beoordeling zou een aanzienlijke capaciteitsinvestering van de ACM vergen.
- 58 Bovendien vereist een onderzoek naar de kostentoerekeningsystemen de inzet van specialistische technische en bedrijfseconomische kennis. De ACM moet weloverwogen keuzes maken in de onderzoeksprojecten waar zij deze kennis voor in zet, aangezien dit geen algemeen beschikbare

²² ACM besluit EDA/VodafoneZiggo van 5 juni 2013; uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 25 oktober 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU5699 (KPN/Denda); uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 november 2004 in zaak C-109/03, KPN Telecom BV v Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.

kennis is binnen de organisatie. De ACM acht het, mede hierom, in dit geval niet doelmatig om een nader onderzoek te starten.

6.4.2. Doeltreffendheid

- 59 De ACM acht de hoogte van de kosten die de aanbieders thans in rekening brengen, op het eerste gezicht billijk in verhouding tot de daarvoor verricht handelingen. Nader onderzoek zou daarom ook niet doeltreffend zijn. Dit licht de ACM hierna toe.
- 60 VDB benadert de hoogte van de huidige tarieven uitsluitend vanuit het gezichtspunt van de tarieven die hij betaalt per gesprek dat resulteert in een succesvolle opvraag van abonneegegevens. VDB laat het gezichtspunt van de zijde van de aanbieders van spraakcommunicatiediensten, oftewel de kosten die zij maken, hierin onbesproken.
- 61 De kosten voor het verstrekken van abonneegegevens door de aanbieders kunnen verschillen per aanbieder: zij kunnen niet als één kostenpost in hun totaliteit worden beoordeeld. Deze kosten van 140.000,- euro worden immers gemaakt door circa 113 verschillende aanbieders. Dit zou betekenen dat gemiddeld genomen, per aanbieder een bedrag van ongeveer 1.200,- euro per jaar aan kosten in rekening wordt gebracht, wat neerkomt op ca. 100,- euro per aanbieder per maand. Een tarief van maximaal 3% van het huidige tarief, zoals VDB voorstelt, zou dan een tarief per aanbieder van minder dan 40,- euro per jaar inhouden. In vergelijking met het huidige tarief, schat de ACM in dat een verlaging van het tarief met meer dan 50% mogelijk onbillijk laag zou zijn.
- 62 Hierbij neemt de ACM in ogenschouw dat het totale kostenniveau, ondanks inflatie, al jaren ongeveer hetzelfde is, zoals COIN aanvoert in haar zienswijze.²³ Er lijkt dus geen sprake van een verandering in de handelswijze van COIN en de aanbieders waardoor de tariefstelling nu opeens hoger is in verhouding tot de daarvoor verrichte werkzaamheden dan eerder.
- 63 De ACM onderkent wel dat de kosten voor VDB hoog zijn. Daarvoor ziet de ACM meerdere oorzaken. Ten eerste, kenmerkt de Nederlandse markt zich, zoals hiervoor uiteengezet, door een groot aantal aanbieders van spraakcommunicatiediensten. Ten tweede, is er sprake van een dalend belvolume naar de abonnee-informatienummers. Ten derde, is het aantal afnemers van de abonnee-informatiedienst in de afgelopen jaren afgenomen. De kostenpost per afnemer is daardoor gestegen, omdat de totale kosten hoofdelijk verdeeld worden over de afnemers van het COIN-abonneebestand. Alle drie deze oorzaken (een relatief groot aantal aanbieders van spraakdiensten, een dalend belvolume en een klein aantal afnemers van de abonneegegevens ten behoeve van de abonnee-informatiedienst) liggen echter buiten de invloedssfeer van de ACM. De ACM overweegt dat dit geen omstandigheden zijn die van invloed zijn op de kosten die de aanbieders maken voor het onderhouden van het abonnee-overzicht. Vanwege deze omstandigheden en de trend in de ontwikkeling van de markt, is het zeer de vraag of een tariefstelling door de ACM doeltreffend zou zijn.
- 64 Ook in de uiteenzetting van Verzoekers, waaruit de ACM opmaakt dat hun business case niet (meer) lijkt uit te komen,²⁴ ziet de ACM een indicatie dat nader onderzoek niet doelmatig en doeltreffend zou zijn. Een negatieve business case vormt op zichzelf geen bewijs van een tariefstelling die niet billijk of

²³ Zienswijze COIN, ACM/IN/1073285, randnummer 26.

²⁴ Handhavingsverzoek, zie randnummers 40 en 50.

niet-kostengeoriënteerd is. Hier kunnen hier ook andere factoren aan ten grondslag liggen, waaronder de marktomstandigheden die de ACM hiervoor al heeft genoemd.

- 65 Overigens zij opgemerkt dat VDB wel enige invloed heeft op de te betalen kosten. Indien hij met één 18xy-nummer de markt bedient in plaats van met drie nummers, halveert hij zijn kosten. Met drie nummers betaalt VDB immers 50% van de totale kosten (VDB vormt dan 3 aanbieders van totaal 6 aanbieders), waar dat met één nummer 25% van de kosten betreft (VDB vormt dan 1 aanbieder van totaal 4 aanbieders).
- 66 De ACM concludeert op grond van bovenstaande dat zij niet doeltreffend zou kunnen optreden, aangezien niet binnen een gewenste termijn een gewenste situatie zou kunnen worden bereikt of in voldoende mate zou kunnen worden benaderd.

6.5. Conclusie beoordeling

- 67 De ACM komt op basis van haar initieel inventariserend onderzoek tot de conclusie dat dat zij onvoldoende reden ziet dat het gedrag van COIN en de aanbieders in strijd is met artikel 11.6 van de Tw jo. 3.2h van de Rude jo. 3.2 van het Bude. De ACM acht handhaving van het verzochte daarom niet mogelijk. Om deze reden concludeert de ACM dat uitvoering van Onderdeel I van het handhavingsverzoek niet doelmatig en doeltreffend zou zijn. Daarnaast zou het economische onderzoek dat zij ten behoeve van het Onderdeel II van het handhavingsverzoek zou moeten uitvoeren in combinatie met de resultaten die zij daarmee zou kunnen behalen en het beslag dat hierdoor zou worden gelegd op haar capaciteit, niet in verhouding staan tot de geringe schadelijkheid voor de goede werking van markten en de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid van een optreden van de ACM. Daarnaast ziet de ACM onvoldoende indicaties in het handhavingsverzoek om aan te nemen dat het gedrag van COIN en de aanbieders van spraakcommunicatiediensten de goede werking van de telecommunicatiemarkten verstoort. De ACM concludeert voorts dat de maatschappelijke belangen die met het handhavingsverzoek zijn gemoeid, beperkt zijn en bovendien afnemen. De ACM stelt daarom geen nader onderzoek in.

7. Besluit

- 68 De Autoriteit Consument en Markt wijst de aanvraag tot handhavend optreden van Voice Data Bridge B.V., 1800 Services B.V. en 1850 B.V. af.

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

A.J. de Goei
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag of naar acm-post@acm.nl. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

