



Besluit

Beslissing op de bezwaren van Aktief Bouwen B.V. tegen de intrekking van de toekenning van 0900-3663376

Ons kenmerk : ACM/UIT/630858
Zaaknummer : ACM/24/191063
Datum : **05 december 2024**

1. Inleiding

1. Bij besluit van 18 juli 2024 heeft de ACM de toekenning van het informatienummer 0900-3663376 ingetrokken op grond van artikel 4.7, vierde lid, aanhef en onder a van de Telecommunicatiewet (Tw).¹ Dit besluit wordt hierna als 'het bestreden besluit' aangeduid.
2. Het informatienummer was toegekend aan PRS-Telecom B.V. (hierna: PRS-Telecom) en werd gebruikt door Aktief Bouwen B.V. (hierna: Aktief Bouwen). Voor het bellen naar het informatienummer bracht Aktief Bouwen € 0,80 per minuut in rekening.
3. In het bestreden besluit heeft de ACM vastgesteld dat Aktief Bouwen misbruik maakte van de tarifiering van het informatienummer door bellers bij oproepen lang aan de lijn te houden, zonder aan hen een dienst te verlenen. Bij zoeken via Google op 'bol klantenservice' kwam (indirect) het nummer van Aktief Bouwen naar voren. Toezichhoudend ambtenaren van de ACM hebben hierop meermaals naar het informatienummer gebeld. Zij kwamen eerst in de wacht te staan, hiervoor moesten zij geld betalen. Uit de (geautomatiseerde) wachtboodschappen bleek niet dat Aktief Bouwen de gebruiker van het nummer was. In de gesprekken deden de toezichhoudend ambtenaren zich voor als klanten van bol.com. Hoewel Aktief Bouwen niet de klantenservice van bol.com verzorgt, werden de toezichhoudend ambtenaren lang aan de lijn gehouden en werd de indruk gewekt dat zij zouden worden geholpen. Uiteindelijk bleek dit steeds niet het geval te zijn: het gesprek werd beëindigd zonder dat hen een dienst was geboden. Wel werden voor deze telefoongesprekken, inclusief de periode dat zij in de wacht stonden, kosten in rekening gebracht.²
4. Volgens het bestreden besluit is dit gedrag verboden op grond van artikel 4.4 van de Tw en artikel 3.6b van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Bude). Dit gedrag levert schade op voor consumenten. Zij verkeren in de veronderstelling dat zij betalen om naar het bol.com-informatienummer te bellen, terwijl aan hen geen dienst wordt geleverd. Consumenten betalen dus in feite voor niets.
5. Aktief Bouwen maakt bezwaar tegen het bestreden besluit. Zij ontkent dat zij misbruik maakte van het nummer en vindt dat de intrekking van de toekenning moet worden teruggedraaid. Daarnaast stelt Aktief Bouwen de ACM aansprakelijk voor de schade die zij als gevolg van het besluit zou leiden.

¹ ACM/UIT/625367.

² Bestreden besluit, nrns. 21-23.

-
6. In dit besluit beoordeelt de ACM de bezwaren van Aktief Bouwen. De ACM komt ook na heroverweging tot de conclusie dat Aktief Bouwen misbruik maakte van het informatienummer. De intrekking van de toekenning blijft daarom in stand. Voor een schadevergoeding bestaat geen aanleiding.
 7. Deze beslissing wordt hierna toegelicht. Eerst geeft de ACM een overzicht van het verloop van de procedure (onderdeel 2). Daarna vat de ACM de bezwaren van Aktief Bouwen samen (onderdeel 3), gevolgd door de beoordeling van die bezwaren door de ACM (onderdeel 4). Het besluit eindigt met het dictum (onderdeel 5).

2. Verloop van de procedure

8. Bij besluit van 16 juli 2024 heeft de ACM de toekenning van het informatienummer 0900-3663376 ingetrokken.³
9. Bij het bestreden besluit van 18 juli 2024 heeft de ACM het besluit van 16 juli 2024 hersteld.⁴
10. Bij e-mail van 30 juli 2024 heeft Aktief Bouwen bezwaar gemaakt tegen het besluit van 16 juli 2024.⁵
11. Op 14 oktober 2024 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden, waarbij Aktief Bouwen haar bezwaren heeft toegelicht. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.⁶
12. Bij e-mail van 23 oktober 2024 heeft de ACM het hoorzittingsverslag aan Aktief Bouwen toegestuurd.⁷ Daarbij heeft de ACM Aktief Bouwen ook verzocht om aanvullende informatie ter onderbouwing van haar bezwaargronden aan te leveren.⁸ Aktief Bouwen heeft niet op het verslag gereageerd. Ook heeft zij de gevraagde aanvullende informatie niet aangeleverd.

3. Bezwaargronden

13. Aktief Bouwen vindt dat de intrekking van het informatienummer onterecht en onrechtmatig is. Die intrekking moet daarom worden teruggedraaid. Zij heeft dit standpunt schriftelijk en mondeling toegelicht. De ACM vat de bezwaargronden van Aktief Bouwen samen in de volgende paragrafen.

3.1. De ACM begrijpt de werkwijze van Aktief Bouwen verkeerd

14. Ten eerste betoogt Aktief Bouwen dat de ACM haar werkwijze verkeerd begrijpt. Aktief Bouwen stelt dat zij een bouwbedrijf is. Zij voert bouwwerkzaamheden uit, zoals verbouwingen, voor consumenten en bedrijven. Klanten waarvoor zij dat soort werkzaamheden verricht, kunnen gratis bellen naar een 020-nummer. Aktief Bouwen geeft ook bouwadvies aan potentiële klanten waarmee zij nog geen contractuele relatie heeft. Dat advies wordt verstrekt tegen een bescheiden vergoeding in de vorm van het beltarief. Het 0900-nummer is met dit doel aan Aktief Bouwen beschikbaar gesteld.
15. Volgens Aktief Bouwen bedient zij de bellers naar haar 0900-nummer professioneel en klantgericht. Bij grote drukte komen klanten soms in een wachtrij te staan. Dit is een noodzakelijke maatregel om klanten toch zo snel mogelijk van dienst te kunnen zijn, aldus Aktief Bouwen, omdat zij soms een groot aantal gelijktijdige oproepen ontvangt. Aktief Bouwen stelt dat wanneer klanten niet direct geholpen kunnen worden, zij hen de mogelijkheid biedt om kosteloos teruggebeld te worden. Op deze manier probeert Aktief Bouwen de wachttijden te minimaliseren en een zo goed mogelijke klantenservice te bieden. Hieruit blijkt volgens haar dat zij klanten niet onnodig lang aan de lijn houdt.
16. Aktief Bouwen bestrijdt de juistheid van de verslagen van ambtshandelingen die de ACM heeft opgesteld ten aanzien van de door haar toezichthouders met 0900-3663376 gevoerde gesprekken. Dat het zoeken op Google op de term 'bol klantenservice' naar het nummer van Aktief Bouwen zou leiden, klopt volgens haar niet. Zij stelt zelf op de term 'bol.com' te hebben gezocht en daarbij alleen het

³ ACM/UIT/623696.

⁴ ACM/UIT/625367.

⁵ ACM/IN/894246.

⁶ ACM/UIT/632327

⁷ ACM/UIT/632355

⁸ In dit informatieverzoek verzocht de ACM Aktief Bouwen stukken aan te leveren ter onderbouwing van haar stelling dat zij het informatienummer 0900-3663376 zou gebruiken voor het geven van bouwadvies aan potentiële klanten. Zie hierover verder paragraaf 3.1 voor het standpunt van Aktief Bouwen en paragraaf 4.5.3 waarin de ACM de evenredigheid van het bestreden besluit bespreekt.

nummer van bol.com te zijn tegengekomen. Ook gelooft Aktief Bouwen niet dat een van haar medewerkers bij de aanvang van het gesprek zou hebben gezegd voor Klarna te werken.

17. Verder betoogt Aktief Bouwen dat uit de verslagen van ambtshandelingen niet zou blijken dat haar medewerkers vragen hebben beantwoord die betrekking hebben op bol.com. De medewerkers van Aktief Bouwen vroegen bij aanvang van het gesprek expliciet voor welke van de websites van Aktief Bouwen er gebeld werd. Na verloop van tijd bleek dat de toezichthouders helemaal niet belden met het doel om bouwadvies in te winnen, maar dat er sprake was van een misverstand. Vervolgens werd deze 'klant' kosteloos teruggebeld door Aktief Bouwen, waarbij werd vastgesteld dat het oorspronkelijke telefoongesprek berustte op een fout en dat de 'klant' eigenlijk bij het verkeerde bedrijf had aangeklopt. Door te doen alsof zij voor bol.com belden, brachten de toezichthouders de medewerkers van Aktief Bouwen in verwarring, aldus Aktief Bouwen.

3.2. De ACM maakt zich schuldig aan uitlokking

18. Aktief Bouwen betoogt ten tweede dat het controlerend optreden van de ACM – bestaand uit bellen naar haar 0900-nummer – een (verboden) vorm van uitlokking betreft. Zij leidt dit af uit het arrest van de Hoge Raad van 4 december 1979, ECLI:NL:HR:1979:AB7429. Hoewel dat arrest betrekking heeft op het strafrecht, kunnen de onderliggende principes volgens Aktief Bouwen ook in het bestuursrecht van toepassing zijn. Dat betekent dat de overheid passief moet optreden en dat actief uitlokken door overheidsinstanties niet is toegestaan. Aktief Bouwen ziet de handelswijze van de ACM als een verboden vorm van actief benaderen. De door de ACM gevolgde werkwijze, waarbij de toezichthouders zich voordeden als klanten van bol.com, zou ook bevestigen dat sprake is van uitlokking.

3.3. De wijze van handhaving door de ACM is in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur

19. Ten derde betoogt Aktief Bouwen dat de intrekking van het 0900-nummer in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Aktief Bouwen wijst op vier uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de rechtbank Rotterdam,⁹ waaruit zou blijken dat vergelijkbare handelingen van de ACM als onredelijk of disproportioneel werden aangemerkt. Daarnaast zou de ACM in vergelijkbare gevallen eerst een waarschuwing hebben gegeven, voordat zij handhavingsmaatregelen oplegde. Aktief Bouwen verwijst in dit kader naar de handelwijze van de ACM op het gebied van netneutraliteit.¹⁰ In dit geval heeft de ACM geen waarschuwing gegeven en heeft zij direct een handhavingsmaatregel genomen. Dat zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en met het vertrouwensbeginsel.

3.4. Schade

20. Aktief Bouwen stelt tot slot dat zij schade heeft geleden als gevolg van het bestreden besluit. Zij vindt dat de ACM deze schade moet vergoeden.

⁹ Uitspraak van het CBb van 21 november 2016, ECLI:NL:CBB:2016:349, en uitspraken van de rechtbank Rotterdam van 2 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7513, 22 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8497 en 7 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:723.

¹⁰ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16031/ACM-waarschuwt-telecombedrijven-over-netneutraliteit>.

4. Beoordeling bezwaar door de ACM

21. Voordat de ACM de verschillende bezwaargronden van Aktief Bouwen bespreekt, merkt zij het volgende op.
22. Aktief Bouwen heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 16 juli 2024.¹¹ Op 18 juli 2024 heeft de ACM het besluit van 16 juli 2024 gewijzigd. Dit heeft de ACM gedaan omdat in randnummer 21 van het besluit van 16 juli 2024 de naam van PRS-Telecom stond terwijl daar Aktief Bouwen is bedoeld. In het besluit van 18 juli 2024 heeft de ACM dit aangepast en de naam van PRS-Telecom vervangen door Aktief Bouwen, voor het overige is het besluit gelijk gebleven.¹² Het bezwaar van Aktief Bouwen wordt aangemerkt als een bezwaar tegen het besluit van 18 juli 2024.
23. Naar het oordeel van de ACM slagen de bezwaren van Aktief Bouwen tegen het bestreden besluit niet. Wel ziet zij aanleiding de motivering van dat besluit aan te vullen. Dit licht zij hierna toe.
24. Eerst vat de ACM het juridisch kader samen (onderdeel 4.1). Daarna geeft de ACM in het kort de bevindingen weer die de toezichthoudend ambtenaren hebben gedaan ten aanzien van het informatienummer 0900-3663376 (onderdeel 4.2). Vervolgens bespreekt de ACM de bezwaren van Aktief Bouwen met betrekking tot haar werkwijze (onderdeel **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**), uitlokking (onderdeel 4.4), de beginselen van behoorlijk bestuur (onderdeel 4.5) en haar verzoek om schadevergoeding (onderdeel 4.6).

4.1. Het juridisch kader

25. Deze zaak draait om het kennelijk misbruik maken van de tarifiering van een nummer als bedoeld in artikel 4.4 van de Tw. In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen is nader geregeld welke gedragingen als kennelijk misbruik zoals bedoeld in dat artikel worden aangemerkt. Van kennelijk misbruik is sprake, zo bepaalt artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude, bij:

“...het voorafgaand aan het leveren van een aan een oproep verbonden dienst:

a. verstrekken van feitelijk onjuiste informatie of informatie die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden als bedoeld in artikel 193c, eerste lid, en tweede lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek,

b. weglaten van essentiële informatie als bedoeld in artikel 193d, tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.”
26. Het is aan de ACM om voldoende aannemelijk te maken dat sprake is van het verstrekken van feitelijk onjuiste of misleidende informatie en/of het weglaten van essentiële informatie zoals hiervoor is bedoeld.¹³
27. De Nota van Toelichting (hierna: NvT) bij het Bude benoemt enkele voorbeelden van situaties waarin sprake is van misbruik van tarifiering in de zin van artikel 3.6b, eerste lid. Dat is onder meer het geval wanneer bellers lang aan de lijn worden gehouden, tot 10 à 20 minuten, zonder dat aan hen een dienst wordt verleend.¹⁴

¹¹ ACM/UIT/623696

¹² ACM/UIT/625377.

¹³ Rechtbank Rotterdam, 2 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7513, r.o. 10.1.

¹⁴ Stb. 2008, 119, p. 8.

28. Ook van belang is de door de ACM vastgestelde Beleidsregel toekenning en intrekking 090x- en 18xy-nummers (hierna: de Beleidsregel).¹⁵ Volgens artikel 4, eerste lid, onder a en b van de Beleidsregel kan onder het verstrekken van essentiële informatie als bedoeld in artikel 193d, tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek onder meer worden verstaan het bij aanvang van de dienst kenbaar maken van de identiteit van de nummergebruiker en van de voornaamste kenmerken van de dienst. Volgens de toelichting op dit artikel moet de beller op basis van de geleverde informatie weten welke dienstverlening aan hem wordt geleverd. Over deze aspecten mag geen verwarring ontstaan.¹⁶
29. Verder blijkt uit artikel 4, derde lid, van de Beleidsregel dat de ACM bij de beoordeling of essentiële informatie is weggelaten of verborgen is gehouden, de feitelijke context, de beperkingen van het communicatiemedium en de maatregelen die zijn genomen om de informatie langs andere wegen ter beschikking van de consument te stellen in aanmerking neemt.
30. Maakt de ACM voldoende aannemelijk dat sprake is van kennelijk misbruik als bedoeld in artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude, dan is zij bevoegd om handhavend op te treden. Dat kan zij doen met gebruikmaking van de bijzondere bevoegdheden van artikel 4.4 van de Tw (intrekking van de toekenning; opschorting van de betaling; of opschorting van de aankiesbaarheid). Zij kan echter ook gebruikmaken van haar algemene handhavingsbevoegdheden van hoofdstuk 15 van de Tw.¹⁷ Dat betekent dat de ACM ook over kan gaan tot oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom,¹⁸ een verbod om nog langer elektronische communicatienetwerken of -diensten aan te bieden,¹⁹ of een boete.²⁰
31. Tot slot leidt de ACM uit de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8497 af dat zij bij het opleggen van een maatregel tot opschorting of intrekking van een nummer rekening dient te houden met eventueel gebruik van dat nummer voor doeleinden die wel zijn toegestaan op grond van de Telecommunicatiewet en de bij of krachtens die wet vastgestelde regels.

4.2. De bevindingen van de toezichthouders van de ACM

32. Toezichthoudend ambtenaren van de ACM hebben op 17 mei, 23 mei, 30 mei en 13 juni 2024 gebeld naar het informatienummer 0900-3663376. De gesprekken duurden respectievelijk 9, 12, 17 en 18 minuten. De waarnemingen en bevindingen die zij hierbij hebben gedaan, zijn vastgelegd in verslagen van ambtshandelingen²¹ en zijn als bijlage 1 bijgevoegd bij het bestreden besluit. In deze paragraaf geeft de ACM een samenvatting van deze verslagen. In paragraaf 4.3 beoordeelt de ACM de bezwaargronden van Aktief Bouwen waarmee zij opkomt tegen deze verslagen en de duiding die de ACM hieraan heeft gegeven. Uit de verslagen van ambtshandelingen blijkt:
- (a) dat een toezichthouder op 17 mei 2024 op Google heeft gezocht op de term 'bol klantenservice', waarna een advertentie werd getoond met daarin het nummer 020-7820130;
 - (b) dat bij het bellen van dit nummer de volgende melding werd gegeven: *"Goedendag, ons telefoonnummer is gewijzigd. Belt u alstublieft ons nieuwe nummer 0900-3663376. Ik herhaal 0900-3663376."*;
 - (c) dat de toezichthouders op 17 mei, 23 mei, 30 mei en 13 juni 2024 hebben gebeld naar het informatienummer 0900-3663376;

¹⁵ Stcr. 2017, 70174.

¹⁶ Stcr. 2017, 70174, p. 4.

¹⁷ Stb. 2008, 119, p. 9.

¹⁸ Artikel 15.2, tweede lid, van de Tw, gelezen in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Artikel 15.2a, tweede lid, van de Tw.

²⁰ Artikel 15.4, tweede lid, van de Tw.

²¹ ACM/INT/504687, ACM/INT/504689, ACM/INT/504690 en ACM/INT/505867.

- (d) dat zij bij deze oproepen eerst minimaal 7 tot maximaal 14 minuten in de wacht stonden, waarbij een bandje werd afgespeeld met vermelding van de kosten voor het informatienummer gevolgd door verschillende wachtboodschappen. De naam van Aktief Bouwen werd hierbij niet vermeld;
- (e) dat de namens Aktief Bouwen werkzame medewerkers bij aanvang van het gesprek het volgende meldden;
- op 17 mei: *“Goedendag, welkom bij de klantenservice Aktief techniek. We verzorgen de klantenservice voor onze diverse merken, producten en websites.”*
 - op 23 mei: *“Goedendag, welkom bij de klantenservice Aktief techniek. We verzorgen de klantenservice voor onze diverse merken, producten en websites.”*
 - op 30 mei: *“Goedendag, u spreekt met [vertrouwelijk] van de klantenservice van verschillende bedrijven en websites. Belt u voor de het bedrijf Klantenservice en techniek, Materiaal en techniek, Gereedschap en advies, Klarna of belt u voor een ander bedrijf?”*
 - op 13 juni: *“Goedendag, u spreekt met [vertrouwelijk] van de klantenservice van verschillende bedrijven en websites. Belt u voor het bedrijf technischeklantenservice.nl, klusaanbouw.com, klantenservicetech.nl, Klarna of belt u voor een ander bedrijf?”*
- (f) dat de toezichthouders hierop kenbaar maakten voor bol.com te bellen;
- op 17 mei: *“Hallo, ik bel voor Bol. Ik heb een retourzending gedaan, maar ik heb niets gehoord van jullie.”*
 - op 23 mei: *“Hallo, met mevrouw [vertrouwelijk] spreekt u. Zeg, ik heb twee paar schoenen geretourneerd maar ik heb nog geen bevestiging van jullie ontvangen.” De medewerker zei: “En over welke website gaat de vraag?” De toezichthoudend ambtenaar zei: “Oh, Bol.com, sorry.”*
 - op 30 mei: *“Hallo, ik bel voor Bol.”*
 - op 13 juni: *“Hallo, ik bel voor Bol want mijn pakketje is nog steeds niet aangekomen.”*
- (g) dat de namens Aktief Bouwen werkzame medewerkers hierop persoonsgegevens van de toezichthouders vroegen;
- op 17 mei: *“Oké, ik heb eerst een kort bericht over de kwaliteitscontrole. Dat is een verplichte vraag. Na deze vraag, vraag ik om uw naam en adres. Dit gesprek kan worden opgenomen voor kwaliteitscontrole. Dat u dat weet. Daarnaast werken wij voor diverse websites. Dat zijn klantenservice techniek, materiaal techniek, gereedschap en advies. Wat is uw naam?”*
 - op 23 mei: *“Ik heb een kort bericht over de kwaliteitscontrole. Dat is een verplichte vraag. Na deze vraag, noteer ik uw naam en adres. Dit gesprek kan worden opgenomen voor kwaliteitscontrole. Dat u dat weet. Daarnaast werken wij voor diverse websites. Dat zijn klantenservice techniek, materiaal techniek, gereedschap en advies. Wat is uw naam?”*
 - op 30 mei: *“Bol.com? Voordat ik uw vraag beantwoord stel ik u nog even op de hoogte dat dit wordt opgenomen voor kwaliteitscontrole. Wat is uw vraag?” De*

toezichthoudend ambtenaar zei: "Ik heb iets opgestuurd, maar ik heb geen bevestiging ontvangen." De medewerker zei: "U bedoelt dat u iets teruggezonden heeft?" De toezichthoudend ambtenaar zei: "Ja." De medewerker zei: "Maar nog geen bevestiging?" De toezichthoudend ambtenaar zei: "Ja." De medewerker zei: "Oké, gaan we eens meekijken. Wat is de postcode en huisnummer waar het om gaat?" (...) De medewerker zei: "Oké, ik ga hem erbij pakken en kijken hoe of wat, momentje alstublieft."

- op 13 juni: "O jeetje, vervelend om te horen. Ik ga even meekijken. Wat is de postcode en huisnummer waar het om gaat?" (...) "Oké, ik ga hem erbij pakken en kijken hoe dit kon gebeuren, momentje alstublieft."
- (h) dat de namens Aktief Bouwen werkzame medewerkers – al dan niet na hen in de wacht te hebben gezet – aangaven dat de toezichthouders zouden worden teruggebeld; en
- (i) dat de toezichthouders na drie van de vier gesprekken werden teruggebeld, waarbij aan hen werd medegedeeld dat zij een verkeerd nummer hadden gebeld. Hierop werden zij met bol.com doorverbonden. Na het vierde gesprek werd de toezichthouder teruggebeld en werd direct na beantwoording de verbinding verbroken.

4.3. De ACM heeft de werkwijze van Aktief Bouwen juist gekwalificeerd

33. Met haar eerste bezwaargrond betwist Aktief Bouwen in essentie dat zij misbruik zou hebben gemaakt van de tarifiering in de zin van artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude. Ook na heroverweging oordeelt de ACM echter dat het voldoende aannemelijk is dat Aktief Bouwen deze overtreding begaan heeft. Daartoe overweegt de ACM het volgende.
34. Allereerst herinnert de ACM eraan dat zij in haar beoordeling ook de relevante context betreft, waarbij ook informatieverstrekking via andere wegen dan het nummer zelf van belang is.²²
35. De ACM stelt aan de hand van het verslag van ambtshandelingen van 17 mei 2024 vast dat het informatienummer van Aktief Bouwen (indirect) naar voren kwam bij een zoekopdracht op Google op de term 'bol klantenservice'.²³ Deze Google-zoekopdracht leidde immers naar een advertentie met daarin het telefoonnummer 020-7820130, terwijl bij het bellen naar dit nummer een geautomatiseerde boodschap werd afgespeeld waarin werd gemeld dat het telefoonnummer was gewijzigd naar het informatienummer 0900-3663376. Hiermee werd bij de consument de indruk gewekt dat 0900-3663376 het nummer zou zijn voor de klantenservice van Bol.com. De enkele betwisting van deze bevinding door Aktief Bouwen is onvoldoende om twijfel te laten rijzen over de juistheid van het verslag op dit punt. Het verslag van ambtshandelingen betreft immers een gedetailleerd verslag van een toezichthouder van de ACM,²⁴ die geen belang heeft bij het onjuist vermelden van hetgeen hij of zij heeft waargenomen.²⁵ Dit vormt een eerste aanwijzing voor het verstrekken door Aktief Bouwen van informatie die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden, nu hiermee onterecht een link wordt gelegd tussen de klantenservice van bol.com en het informatienummer 0900-3663376.
36. Vervolgens stelt de ACM aan de hand van de verslagen van ambtshandelingen van 17 mei, 23 mei, 30 mei en 13 juni 2024 vast dat in de (geautomatiseerde) meldingen die bij aanvang van de oproep en tijdens de wachtperiode werden afgespeeld, geen melding werd gemaakt van de naam 'Aktief

²² Zie rnr. 29.

²³ Zie rnr. 32(a) en (b).

²⁴ De toezichthouders van de ACM leggen een ambtseed af, van de juistheid van het verslag van ambtshandelingen kan worden uitgegaan. Zie ter vergelijking ook bijvoorbeeld rechtbank Rotterdam 12 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:11678, r.o. 9.1.2 – 9.1.7.

²⁵ ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:390, r.o. 2.4.

- Bouwen'.²⁶ Daarmee verzuidde Aktief Bouwen om bij aanvang van de dienst essentiële informatie te verstrekken over de identiteit van de nummergebruiker.²⁷
37. Het verstrekken van misleidende informatie en het weglaten van essentiële informatie werd ook na aanvang van de gesprekken met de medewerkers van Aktief Bouwen voortgezet. Dat blijkt uit het volgende.
38. Ten eerste blijkt dit uit de openingsteksten van de medewerkers van Aktief Bouwen.²⁸ Weliswaar werd bij de gesprekken van 17 mei en 23 mei onder andere de term 'Aktief Werken' genoemd, maar daarbij werd gelijktijdig gemeld dat sprake zou zijn van een klantenservice voor 'diverse merken, producten en websites'. Hierdoor kan nog steeds verwarring ontstaan over de identiteit van de nummergebruiker en de aard van de geboden dienst. Daarbij geldt dat in de op 30 mei en 13 juni gebruikte openingsteksten in het geheel geen melding werd gemaakt van 'Aktief Werken' (of 'Aktief Bouwen'). In plaats daarvan meldden de medewerkers slechts te bellen voor 'de klantenservice van verschillende bedrijven en websites'. Ook vroegen deze medewerkers onder meer of gebeld werd 'voor Klarna of voor een ander bedrijf'. Daarmee werd niet slechts essentiële informatie weggelaten, maar werd misleidende informatie verstrekt waardoor de beller in de waan werd gelaten te bellen naar de klantenservice van een ander bedrijf. De vermelding van het bedrijf Klarna – welke anders dan Aktief Bouwen stelt niet in één maar in twee verslagen voorkomt – duidt erop dat deze misleiding niet slechts bellers voor bol.com betrof, maar ook voor andere bedrijven.²⁹
39. Ten tweede blijkt dit uit het feit dat de medewerkers van Aktief Bouwen in alle vier de gesprekken overgingen tot het uitvragen van persoonsgegevens,³⁰ ook al was van meet af aan duidelijk dat de beller niet voor Aktief Bouwen, maar voor bol.com belde.³¹ Dat dit zou komen door verwarring aan de kant van de medewerkers van Aktief Bouwen acht de ACM niet geloofwaardig. Daarbij wijst de ACM erop dat de bellers niet slechts in de veronderstelling werden gelaten met bol.com te bellen. Bij twee gesprekken werden zij zelfs actief in die veronderstelling gesterkt. Zo blijkt uit het verslag van 30 mei: *"U bedoelt dat u iets teruggezonden heeft?" De toezichhoudend ambtenaar zei: "Ja." De medewerker zei: "Maar nog geen bevestiging?" De toezichhoudend ambtenaar zei: "Ja." De medewerker zei: "Oké, gaan we eens meekijken."* En uit het verslag van 13 juni: *"De toezichhoudend ambtenaar zei: "Hallo, ik bel voor Bol want mijn pakketje is nog steeds niet aangekomen." De medewerker zei: "O jeetje, vervelend om te horen. Ik ga even meekijken."* Deze handelwijze strookt niet met het aanbieden van een informatiedienst voor bouwadvies, zoals Aktief Bouwen haar werkzaamheden zelf omschrijft.
40. In het bestreden besluit werd op basis van de bevindingen van de toezichhoudend ambtenaren terecht geconcludeerd dat de praktijk van Aktief Bouwen erop was gericht om de duur van oproepen naar het informatienummer 0900-3663376 te verlengen, zonder dat zij een dienst leverde aan de bellers.³² Uit de verslagen van ambtshandelingen blijkt immers dat vragen die betrekking hebben op bol.com werden beantwoord door de persoon die namens Aktief Bouwen sprak, en dat Aktief Bouwen geen dienst leverde via het informatienummer 0900-3663376.³³ Daarmee is sprake van kennelijk misbruik van de tarifiering van een nummer als bedoeld in artikel 4.4 van de Tw, gelezen in samenhang met artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude.
41. Dat de toezichhouders in drie van de vier gevallen door Aktief Bouwen werden teruggebeld en werden doorverbonden naar het telefoonnummer van bol.com maakt het voorgaande niet anders. Op dat moment heeft de beller immers reeds (onnodig) betaald voor het bellen naar het informatienummer. Ook kan dit niet als een dienst van Aktief Bouwen worden aangemerkt. Het is immers bol.com die de

²⁶ Zie rnr. 32(d).

²⁷ Zie rnr. 0 en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7513, r.o. 10.10.

²⁸ Zie rnr. 32(g).

²⁹ ACM/INT/505867 en ACM/INT/504690.

³⁰ Zie rnr. 32(g).

³¹ Zie rnr. 32(f).

³² Bestreden besluit, rnr. 19.

³³ Bestreden besluit, rnr. 23.

werkelijke informatiedienst verschaft. Daarbij merkt de ACM ten overvloede op dat de handelswijze van Aktief Bouwen sterk lijkt op het indirect aanbieden van een doorschakeldienst. Het via een 0900-nummer aanbieden van een betaalde informatiedienst waarbij wordt doorgeschakeld naar een ander nummer is echter verboden op grond van artikel 1b van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten.³⁴

42. De eerste bezwaargrond van Aktief Bouwen slaagt niet.

4.4. Er is geen sprake van uitlokking

43. De tweede bezwaargrond van Aktief Bouwen houdt in dat het bestreden besluit onrechtmatig zou zijn, omdat de toezichthoudend ambtenaren van de ACM zich schuldig zouden hebben gemaakt aan uitlokking. Ook die bezwaargrond slaagt niet, zoals hierna wordt toegelicht.

44. De ACM houdt vanuit haar wettelijke taak toezicht op de naleving van de Telecommunicatiewet.³⁵ Dit betekent onder andere dat zij onderzoek doet naar gevallen waarin mogelijk sprake is van misbruik in de zin van artikel 4.4 van de Tw en artikel 3.6b van het Bude. Het bellen naar een informatienummer is in die context een gangbare manier om te controleren of het gebruik van dat nummer voldoet aan de bij of krachtens de Telecommunicatiewet gestelde regels.³⁶

45. In dit concrete geval waren de gevoerde gesprekken erop gericht om te controleren of Aktief Bouwen bellers naar 0900-3663376 van juiste en volledige informatie voorzag, in het licht van de aangetroffen Google-advertentie waarin (ten onrechte) een verband werd gelegd tussen dat nummer en de klantenservice van bol.com. Uit de verslagen van ambtshandelingen blijkt dat de toezichthoudend ambtenaren zich bij aanvang van de gesprekken voordeden als personen die onder de veronderstelling verkeerden dat zij met bol.com belden. Tijdens de gesprekken deden zij vervolgens niets anders dan antwoord geven op de vragen die door de medewerkers van Aktief Bouwen gesteld werden. De gevoerde gesprekken gingen daarmee niet verder dan vereist en geoorloofd is in de context van de controle van de ACM op grond van haar bevoegdheden op grond van de Telecommunicatiewet.

46. Volgens het door Aktief Bouwen genoemde arrest is sprake van ontoelaatbare uitlokking als het ingezette opsporingsmiddel de potentiële dader tot andere handelingen heeft gebracht dan die waarop zijn opzet reeds was gericht.³⁷ Niet valt in te zien hoe hetgeen de toezichthoudend ambtenaren tijdens de gesprekken gezegd hebben (de medewerkers van) Aktief Bouwen ertoe zou kunnen hebben aangezet om onjuiste of misleidende informatie te verstrekken, of essentiële informatie weg te laten, als bedoeld in artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude. Voorts wijst de ACM erop dat het verbod op uitlokking in dit geval niet van toepassing is. Dat verbod geldt in de context van opsporing met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie. Het handelen van de toezichthoudend ambtenaren van de ACM vond echter niet plaats ten behoeve van opsporing, maar, zoals blijkt uit het voorgaande, in het kader van de uitoefening van het bestuursrechtelijk toezicht op de naleving van de Telecommunicatiewet.³⁸ Daarbij kwalificeert het intrekken van een telefoonnummer op grond van artikel 4.4 van de Tw als een herstelsanctie, niet als een bestraffende sanctie of 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

47. De tweede bezwaargrond van Aktief Bouwen slaagt niet.

4.5. Het besluit is in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur

48. Met haar derde bezwaargrond betoogt Aktief Bouwen dat het bestreden besluit in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Hierna vat de ACM per

³⁴ Van de beperkte uitzonderingsgronden zoals genoemd in artikel 1b van het Nummerplan is in deze zaak geen sprake.

³⁵ Vergelijk CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, r.o. 3.4.

³⁶ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2021:7513 en ECLI:NL:RBROT:2022:8497.

³⁷ Hoge Raad, 4 december 1979, ECLI:NL:HR:1979:AB7429, r.o. 8.

³⁸ Vergelijk CBb 8 juli 2015, ECLI:NL:CBB:2015:191, r.o. 3.4.

beginsel kort samen wat zij op grond daarvan gehouden is te doen en licht zij toe waarom er in dit geval geen sprake is van schending van dat beginsel.

4.5.1. Gelijkheidsbeginsel

49. Het gelijkheidsbeginsel vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat ongelijke gevallen behandeld worden op een manier die de mate van hun ongelijkheid weerspiegelt.

50. Aktief Bouwen verwijst in haar bezwaar naar vier rechterlijke uitspraken. Uit geen van deze vier uitspraken blijkt dat de ACM het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden:

- de uitspraak van het CBb van 21 november 2016, ECLI:NL:CBB:2016:349, gaat over een tariefmaatregel voor transitdiensten die was opgelegd wegens overtreding van artikel 5 van het Besluit Interoperabiliteit. Dit betreft een ander regelgevend kader, dat andere doelen heeft dan de wet- en regelgeving die in deze zaak centraal staat;
- de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7513, gaat over schending van artikel 3.6b van het Bude bij het aanbieden van een doorschakeldienst. In dit geval is van een doorschakeldienst geen sprake. Daarbij oordeelde de voorzieningenrechter – anders dan Aktief Bouwen het doet voorkomen – dat het intrekken van het nummer in dat geval wel degelijk proportioneel was (zie rechtsoverweging 11). Ook daarom ziet de ACM niet in waarom uit deze uitspraak zou blijken dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is;
- de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8497, gaat ook over een doorschakeldienst. In deze zaak had de ACM op grond van de artikelen 7:3b, eerste en derde lid, en 7.3a, eerste en derde lid, van de Tw een aanwijzing gegeven om de aankiesbaarheid van nummers en de daaraan gerelateerde uitbetaling op te schorten omdat deze nummers niet conform de bestemming gebruikt werden. De voorzieningenrechter schorste dat besluit, kort samengevat, omdat een deel van de dienstverlening van de nummergebruiker wel volgens de bestemming van het nummer werd uitgevoerd. De ACM houdt, zoals hiervoor vermeld, rekening met hetgeen in deze uitspraak is overwogen.³⁹ Van ongelijke behandeling is in zoverre geen sprake. Deze uitspraak komt hierna verder aan bod, bij de bespreking van het evenredigheidsbeginsel;
- de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:723, gaat over het uitgiftebeleid van de ACM voor blokken van 06-nummers. Dat beleid bevatte volgens de rechtbank een voorwaarde die niet op de Telecommunicatiewet was terug te voeren. Nu het in de onderhavige zaak niet over uitgifte van nummers gaat maar over intrekking daarvan, en over een betaald informatienummer in plaats van over nummerblokken, ziet de ACM ook in deze uitspraak geen aanwijzingen voor schending van het gelijkheidsbeginsel.

51. De ACM concludeert dat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden is.

4.5.2. Vertrouwensbeginsel

52. Als een bestuursorgaan bij een belanghebbende het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat zij op een bepaalde manier zal handelen, dan kan die belanghebbende daar op grond van het vertrouwensbeginsel onder omstandigheden rechten aan ontlenuen.⁴⁰ Bij de toepassing van dit beginsel moeten drie stappen worden doorlopen:⁴¹

³⁹ Zie nr. 31 hiervoor.

⁴⁰ Zie meer uitgebreid de conclusie van A-G Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, para. 3.1-3.7.

⁴¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11-11.4.

- i. is sprake van een uitlating en/of gedraging die kan worden gekwalificeerd als een toezegging?
 - ii. zo ja: kan die toezegging aan het bestuursorgaan worden toegerekend?
 - iii. zo ja: vormt het aldus gewekte vertrouwen mede in het licht van de betrokken belangen aanleiding voor een andere manier van bevoegdheidsuitoefening?
53. Aktief Bouwen wijst erop dat de ACM in 2016 een algemene waarschuwing voor telecombedrijven heeft gepubliceerd om hen te wijzen op de verplichtingen die gelden op grond van Verordening 2015/2120 over netneutraliteit.⁴² Deze verordening was enkele maanden daarvoor in werking getreden.⁴³
54. Deze publicatie kwalificeert naar het oordeel van de ACM niet als een toezegging, op grond waarvan Aktief Bouwen er op had mogen vertrouwen dat zij bij overtreding van artikel 3.6b van het Bude eerst een waarschuwing zou krijgen. Uit de publicatie over netneutraliteit kan niet worden afgeleid dat de ACM (ook) met betrekking tot nummergebruik een beleid voert om in geval van een overtreding eerst een waarschuwing te geven. De betreffende publicatie zag specifiek op de eerste periode van inwerkingtreding van de Verordening netneutraliteit, die voor telecombedrijven nieuwe regels bevatte. De regels die in deze zaak centraal staan, zien op een ander onderwerp en zijn geenszins nieuw. Artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude trad in 2008 in werking en is sindsdien vrijwel ongewijzigd gebleven. Daarnaast heeft de ACM deze norm reeds meermaals gehandhaafd door nummers in te trekken. Ook heeft de ACM op verschillende andere manieren inzicht gegeven in de wijze waarop zij deze norm interpreteert en toepast, onder andere door middel van de Beleidsregel.
55. Het voorgaande betekent dat niet is voldaan aan stap 1 uit de voorgenoemde driestappentoets. De ACM concludeert daarom dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden.

4.5.3. Evenredigheidsbeginsel

56. Artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Op grond van dit evenredigheidsbeginsel moet een in een besluit genomen maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn, gelet op het doel dat het bestuursorgaan daarmee tracht te bereiken en de andere bij het besluit betrokken belangen.⁴⁴
57. Uit hetgeen onder **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** is overwogen, volgt dat de ACM bevoegd was om handhavend op te treden tegen Aktief Bouwen wegens schending van artikel 3.6b, eerste lid, van het Bude. De vraag die voorligt is of intrekking van het informatienummer 0900-3663376 daartoe een geschikt, noodzakelijk en evenwichtig middel is.
58. De ACM is van oordeel dat intrekking een geschikt middel is om deze overtreding te beëindigen. Door het nummer in te trekken, wordt verzekerd dat het vastgestelde misbruik van de tarifiering wordt beëindigd en beëindigd blijft.
59. Op grond van het noodzakelijkheidsvereiste moet de ACM beoordelen of zij over andere maatregelen beschikte, die geschikt zijn en die de belanghebbende – Aktief Bouwen – minder belasten. Uit artikel 4.7, lid 4, sub a van de Tw gelezen in samenhang met artikel 4.4 van de Tw en artikel 3.6b van de Bude volgt dat de ACM de toekenning van een informatienummer intrekt indien de gedragingen betrekking hebben op het kennelijk misbruik van de tarifiering van een nummer. De ACM heeft hiervoor vastgesteld dat Aktief Bouwen misbruik maakte van het informatienummer 0900-3663376. De

⁴² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16031/ACM-waarschuwt-telecombedrijven-over-netneutraliteit>.

⁴³ Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en –diensten en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie.

⁴⁴ Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.7-7.9.

intrekking van de toekenning van het informatienummer was noodzakelijk om het kennelijk misbruik te beëindigen en daarmee de consument te beschermen. Hiermee beoogt de ACM de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

60. Uit het vereiste van evenwichtigheid volgt dat een besluit niet voor een of meer belanghebbende onredelijk bezwarend mag zijn. In dat kader is relevant dat Aktief Bouwen er niet in is geslaagd haar stelling te onderbouwen dat zij het informatienummer 0900-3663376 gebruikte voor legitieme doeleinden. De ACM heeft Aktief Bouwen hier wel de mogelijkheid toe geboden.⁴⁵
61. Nu niet aannemelijk is geworden dat Aktief Bouwen het informatienummer ook gebruikte voor doeleinden die wel zijn toegestaan op grond van de Telecommunicatiewet en de bij of krachtens die wet vastgestelde regels, is de ACM van oordeel dat intrekking niet onredelijk bezwarend is voor Aktief Bouwen. Op dit punt verschilt deze zaak van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 22 september 2022. In die zaak werd een deel van de dienstverlening van de nummergebruiker namelijk wel volgens de bestemming van het nummer uitgevoerd.⁴⁶
62. Gelet op het voorgaande is het besluit van de ACM tot intrekking van de toekenning van het informatienummer 0900-3663376 evenredig. De intrekking was noodzakelijk om het kennelijke misbruik te beëindigen. Ook is niet gebleken dat deze maatregel onredelijk bezwarend is voor Aktief Bouwen.

4.5.4. Tussenconclusie

63. De conclusie luidt dat de derde bezwaargrond van Aktief Bouwen evenmin slaagt.

4.6. Geen aanleiding tot betaling van en een schadevergoeding

64. Gelet op hetgeen in de voorgaande paragrafen is overwogen, concludeert de ACM ook na heroverweging in bezwaar dat de toekenning van het informatienummer 0900-3663376 terecht is ingetrokken.
65. Nu de toekenning terecht is ingetrokken, bestaat voor een schadevergoeding geen aanleiding.
66. Ook de vierde bezwaargrond van Aktief Bouwen slaagt niet.

⁴⁵ Dit heeft de ACM gedaan bij brief van 23 oktober 2024, ACM/UIT/632355, zie ook mr. 12.

⁴⁶ Rechtbank Rotterdam, 22 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8497.

5. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt verklaart de bezwaren van Aktief Bouwen B.V. tegen het besluit van 18 juli 2024, met kenmerk ACM/UIT/625367, ongegrond.

Den Haag, **05 december 2024**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Juridische Zaken

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.