



Besluit

Beslissing op bezwaar Woo-verzoek – NLconnect referentielijst

Ons kenmerk : ACM/UIT/679570
Zaaknummer : ACM/26/200489
Datum : 9 juni 2026

Samenvatting

In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) het bezwaar van [VERTROUWELIJK] gericht tegen de afwijzing van zijn openbaarmakingsverzoek. De ACM verklaart het bezwaar gegrond voor zover dat gaat om de zoekslag die de ACM heeft uitgevoerd. Die was incompleet. In bezwaar herstelt de ACM dit. De ACM komt in bezwaar tot dezelfde conclusie als in haar eerdere besluit: zij maakt de gevraagde documenten niet openbaar, omdat de Instellingswet ACM daaraan in de weg staat.

De ACM ziet in het verzoek van [VERTROUWELIJK] een behoefte aan meer helderheid over de verhouding tussen sancties en netneutraliteit. De ACM gaat na op welke wijze zij (meer) transparantie kan bieden over haar wettelijke taak op dit gebied, bijvoorbeeld door middel van nieuwsberichten op haar website.

1. Achtergrond en verloop van de procedure

1. Op 9 januari 2026 heeft [VERTROUWELIJK] (hierna: bezwaarmaker) op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) een verzoek om openbaarmaking ingediend bij de ACM (hierna: het verzoek).¹ Het verzoek had - kort gezegd - betrekking op de NLconnect-referentielijst van gesanctioneerde mediadomeinen en de rol van de ACM hierbij.
2. In het verzoek is verzocht om openbaarmaking van documenten uit de periode vanaf 1 maart 2022 tot 'heden' – dus tot 9 januari 2026 – over de volgende onderwerpen:
 - a. Correspondentie met NLconnect, onder andere met betrekking tot de referentielijst en meldingen;
 - b. Interne communicatie en documenten over de NLconnect-referentielijst en domeinbrede DNS-blokkades;
 - c. Correspondentie met overheidsinstanties over de NLconnect-referentielijst, de juridische status of aard hiervan en DNS-blokkades;
 - d. Communicatie met internetproviders over de NLconnect-referentielijst, de juridische status van deze lijst en klachten of meldingen van consumenten over DNS-blokkades; en
 - e. Een aantal specifieke documenten met betrekking tot de oorspronkelijke ACM-lijst uit 2022 en DNS-blokkades in het kader van EU-sancties.

¹ ACM/IN/1069694.

3. Naar aanleiding van het verzoek om openbaarmaking heeft de ACM in haar werkomgeving gezocht naar informatie die onder het bereik van het verzoek valt. Bij die zoekactie heeft de ACM 19 documenten gevonden. Die documenten betreffen inkomende, uitgaande en interne e-mails en een gespreksverslag. De geïnterpreteerde documenten staan op de inventarislijst die als bijlage bij het besluit van 4 februari 2026 (hierna: het bestreden besluit)² is gevoegd.
4. De ACM heeft het verzoek om openbaarmaking in het bestreden besluit afgewezen. In dat besluit heeft de ACM vastgesteld dat de Instellingswet ACM (hierna: lw) van toepassing is op het openbaarmakingsverzoek. De ACM heeft de documenten niet openbaar gemaakt, omdat het openbaar maken van deze informatie in strijd is met de geheimhoudingsplicht van de ACM of in strijd komt het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.
5. Op 6 februari 2026 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.³ Op 8 februari 2026 heeft bezwaarmaker aanvullende bezwaargronden ingediend.⁴ Die heeft hij op 9 en 13 maart met verdere (deels herhaalde) stukken onderbouwd en uitgebreid.⁵
6. Op 17 maart 2026 heeft bezwaarmaker zijn bezwaar op een hoorzitting toegelicht.⁶ Op de hoorzitting is afgesproken dat het tijdvak van het verzoek wordt uitgebreid naar 17 maart 2026 voor zover gevonden documenten betrekking hebben op communicatie tussen de ACM en de Litouwse Autoriteit en de ACM en NLconnect.
7. Hieronder beoordeelt de ACM het bezwaar.

2. Beoordeling bezwaar door ACM

2.1. Inventarisatie documenten

8. Bezwaarmaker betoogt dat de inventarisatie van de ACM onzorgvuldig en onvolledig is. Hij wijst erop dat de ACM voor de periode maart 2022 tot november 2025 geen documenten heeft gevonden. Die periode valt wel onder de reikwijdte van het verzoek. Daarnaast ziet bezwaarmaker aanwijzingen dat de ACM beschikt over onder het verzoek vallende documenten die uit deze periode afkomstig zijn.
9. De ACM geeft bezwaarmaker hierin gelijk en herstelt dit in bezwaar. Daartoe heeft de ACM een nieuwe, uitgebreidere, zoekslag uitgevoerd. In totaal zijn 82 extra documenten gevonden in bezwaar. Daarvan dateren 48 van de in bezwaar gevonden documenten uit de periode van 1 maart 2022 tot 9 januari 2026. 38 van de in bezwaar gevonden documenten zijn verkregen dan wel vervaardigd in de periode van 9 januari tot en met 17 maart 2026. Die laatste periode valt buiten het bereik van het originele verzoek, maar is zoals vermeld in randnummer 6 van dit besluit na overleg tussen bezwaarmaker en de ACM toegevoegd in bezwaar. Om proceseconomische redenen was het opportuun om die periode bij het bezwaar te betrekken, in plaats van bezwaarmaker een nieuw openbaarmakingsverzoek te laten indienen.
10. De ACM heeft met de nieuwe zoekslag op zorgvuldige wijze opvolging gegeven aan het verzoek van bezwaarmaker.⁷ Dat blijkt uit de manier waarop de ACM deze zoekslag heeft uitgevoerd. ACM-medewerkers die in het kader van hun werkzaamheden betrokken zijn bij de Open Internet Verordening zijn gevraagd om hun e-mailbox (nogmaals) te doorzoeken. Ook is nogmaals gezocht

² ACM/UIT/667624.

³ ACM/IN/1079915.

⁴ ACM/IN/1080704.

⁵ ACM/IN/1110910 en ACM/IN/1110911.

⁶ Een verslag van de hoorzitting is aan bezwaarmaker toegezonden (ACM/UIT/678392). Op 9 april 2026 heeft bezwaarmaker een reactie daarop gestuurd (ACM/IN/1107268).

⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675, r.o. 13.1.

in het documentmanagementsysteem van de ACM. In deze additionele zoekslag is gelet op het volledige tijdvak van het verzoek en de specifieke aanwijzingen voor additionele documenten, zoals door bezwaarmaker aangevoerd. De ACM heeft voor de additionele zoekslag, in lijn met wat bezwaarmaker heeft aangevoerd, meer zoektermen gebruikt dan voor de zoekslag in het bestreden besluit. Zoektermen die zoal (in combinatie) zijn gebruikt, zijn: "Rusland", "sanctie", "telecomprovider", "RT", "Sputnik", "Russia Today", "DNS", "blokkeren", namen van betrokken medewerkers en namen van de instanties waarmee de ACM heeft of zou hebben gecommuniceerd (zoals aangevoerd door bezwaarmaker). Er is gezocht naar documenten die ten grondslag liggen aan de publicatie op de website van de ACM over de blokkade van vijf specifieke domeinen, en naar documenten die verband zouden houden met de overige aanwijzingen die bezwaarmaker heeft aangevoerd. Een ACM-medewerker belast met de behandeling van het bezwaar heeft de resultaten van de zoekslag steeds gecontroleerd en waar nodig aanvullende vragen gesteld, gelet op de onderlinge verhoudingen tussen de gevonden documenten.

11. Omdat de ACM ook in heroverweging tot de conclusie komt dat zij geen documenten openbaar maakt (zie onderdeel 2.2 hierna), kan zij in het kader van de volledigheid van de zoekslag niet op individueel niveau de gevonden documenten bespreken. De geheimhoudingsplicht staat hieraan in de weg. De ACM wijst er echter op dat alle bezwaargronden over de volledigheid van de gevonden documenten in de hierboven beschreven additionele zoekslag zijn vervat, zoals de argumenten over de tijdsperiode en communicatie met het Openbaar Ministerie, ministeries en buitenlandse autoriteiten. De door bezwaarmaker aangevoerde onderbouwing is daarin steeds zorgvuldig meegenomen, zoals het bestaan van de ACM-*guidance* uit 2022, de communicatie tussen bezwaarmaker en NLconnect en de nieuwsberichten van TorrenFreak, NLconnect, Freedom Internet en Tweakers.
12. Gelet op het voorgaande ziet het openbaarmakingsverzoek in totaal op 102 documenten die de ACM onder zich heeft. De ACM heeft een aantal basisgegevens van deze documenten op de bijgevoegde inventarislijst weergegeven.
13. De ACM verklaart het bezwaar gegrond voor zover bezwaarmaker daarin aanvoert dat de zoekslag onvolledig was voor de periode 1 maart 2022 tot 9 januari 2026. Hoewel het bezwaar niet gegrond is voor de gevonden documenten die dateren van 9 januari 2026 en daarna (omdat het originele verzoek daar niet op zag), voegt de ACM deze documenten wel toe aan de inventarislijst in bezwaar. Hiermee voorkomt de ACM dat bezwaarmaker voor die periode een nieuw openbaarmakingsverzoek moet indienen.

2.2. Documenten komen niet in aanmerking voor openbaarmaking

14. De ACM komt ook in heroverweging tot de conclusie dat zij de gevonden documenten niet openbaar maakt. Het oordeel hierover uit het bestreden besluit blijft daarmee staan, onder aanvulling van motivering. Hetzelfde oordeel en dezelfde motivering gaan op voor de documenten die zijn gevonden in de additionele zoekslag in bezwaar.
15. De motivering per document is terug te vinden op de bijgevoegde inventarislijst.⁸ De ACM verwijst hierop naar de specifieke wettelijke grondslag: artikel 7 of 12w lw. Een meer gedetailleerde motivering (zoals bezwaarmaker verzoekt) is niet mogelijk, aangezien dat de vereiste geheimhouding zou doorbreken.

Waarom maakt de ACM de gevonden documenten niet openbaar?

⁸ Volledigheidshalve merkt de ACM ambtshalve op dat de motivering op de inventarislijst in het bestreden besluit niet overal juist was en dat de inventarislijst twee identieke documenten onder twee verschillende registratienummers bevatte. In de inventarislijst bij dit besluit is dit aangepast.

16. Zoals in randnummers 8 – 10 van het bestreden besluit staat, heeft de wetgever ervoor gekozen om een uitputtend geheimhoudings- en openbaarmakingsregime in te voeren voor de ACM. Dat regime geldt - kort gezegd - voor alle documenten die de ACM onder zich heeft en verband houden met een wettelijke taak. Alle gevonden documenten houden verband met de wettelijke taak die de ACM heeft om toe te zien op de naleving van de Open Internet Verordening.⁹ Daarmee gaat de lw voor op de Woo.¹⁰
17. Voor de *verkregen* gegevens en inlichtingen geldt het volgende. Zoals in randnummers 11 – 12 van het bestreden besluit staat, moet de ACM verkregen gegevens en inlichtingen geheim houden op grond van artikel 7, eerste lid, lw. Dat artikel bepaalt dat gegevens en inlichtingen die de ACM heeft verkregen bij de uitvoering van een aan haar opgedragen taak niet verstrekt mogen worden. Volgens artikel 7, tweede en derde lid, lw, bestaan op die geheimhoudingsplicht alleen enkele specifiek in de wet omschreven uitzonderingen.¹¹ Deze wettelijke uitzonderingen zijn niet van toepassing in deze zaak.
18. Voor *vervaardigde* documenten geldt het volgende. Zoals in randnummers 13 – 17 van het bestreden besluit staat, volgt uit artikel 12w, vierde en vijfde lid, in samenhang gezien met artikel 12u, vierde lid, lw, dat de ACM geen documenten openbaar maakt als dat in strijd is of zou kunnen komen met haar toezicht. Dat is in dit geval zo. Een deel van de documenten is vervaardigd door de ACM maar bevat informatie die de ACM heeft verkregen. Daarmee vallen die documenten onder de geheimhoudingsplicht van artikel 7 lw. Een deel van de documenten bevat interne gedachtenvorming. Openbaarmaking hiervan kan de ongehinderde bijdrage schaden van medewerkers aan de interne gedachtevorming rond de totstandkoming en uitvoering van het toezicht. Medewerkers en bestuurders moeten in openheid onderling over een zaak kunnen communiceren. Ook zou openbaarmaking inzicht kunnen geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving bij de ACM intern is georganiseerd en de wijze waarop de ACM naleving van de wet bevordert. In bezwaar wijst de ACM daarnaast op het volgende. Een deel van de documenten bevat communicatie met andere instanties. Voor effectief toezicht moet de ACM vrijelijk kunnen overleggen met andere (buitenlandse) toezichthouders en instanties, zoals ministeries, over een (ten opzichte van andere wettelijke normen) coherente uitvoering van haar taken.¹² Het (voortijdig) openbaar worden van alle hiervoor beschreven documenten kan afbreuk doen aan de effectiviteit van (het toezicht van) de ACM, waarmee dit in strijd is of kan komen met het toezicht van de ACM.
19. Daarmee is de ACM op goede gronden tot de conclusie gekomen dat de gevonden documenten niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. De algemene bezwaren van bezwaarmaker tegen de beoordeling van de ACM slagen daarom niet. Hierna bespreekt de ACM de meer specifieke bezwaargronden die bezwaarmaker tegen de beoordeling heeft aangevoerd.
20. Bezwaarmaker voert aan dat de ACM het document met het kenmerk ACM/INNZP/005725 openbaar moet maken, omdat het van hem afkomstig zou zijn. Het document is echter niet van bezwaarmaker afkomstig. De ACM gaat daarom op dit punt niet mee in het verzoek van bezwaarmaker.
21. Bezwaarmaker voert ten onrechte aan dat documenten verkregen van NLconnect, ministeries of buitenlandse autoriteiten niet onder artikel 7 lw vallen. De ACM wijst erop dat het openbaarmakingsregime uit de lw voor alle documenten geldt die de ACM onder zich heeft en die

⁹ De ACM is op grond van artikel 15.1, derde lid, Telecommunicatiewet hiermee belast. In de Telecommunicatiewet wordt dit ook de netneutraliteitsverordening genoemd.

¹⁰ Artikel 8.8 Woo.

¹¹ Artikel 7 vermeldt de navolgende uitzonderingen: voor betrokken gegevens geldt een andere wettelijke regeling, een andere toezichthouder wil voor haar wettelijke taak gebruik maken van de betrokken gegevens, of de gegevens worden gevraagd door de degene op wie de gegevens of inlichtingen betrekking hebben voor zover door of namens hem zijn verstrekt. over wie de gegevens gaan.

¹² Zie naar analogie Rechtbank Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864, r.o. 8.2.

verband houden met een wettelijke taak. De lw maakt geen onderscheid tussen van wie de informatie is ontvangen.

22. Bezwaarmaker betoogt dat de gevonden documenten die betrekking hebben op onderdeel 5 (het ACM-nieuwsbericht uit 2022) van het verzoek (zie randnummer 2e. hierboven), openbaar gemaakt moeten worden omdat het nieuwsbericht al openbaar is. De ACM gaat hier niet in mee en verwijst hiervoor naar de motivering die zij in randnummers 17 en 18 hierboven uiteen heeft gezet. Kort gezegd staat de lw in de weg aan openbaarmaking omdat het documenten betreft die onder de geheimhoudingsplicht vallen of waarvan openbaarmaking afbreuk kan doen aan de effectiviteit van (het toezicht van) de ACM.
23. Bezwaarmaker voert aan dat de ACM een belangenafweging moet maken in het geval van geheimhouding van documenten op grond van artikel 12w lw. Zijn standpunt vindt echter geen steun in de tekst van de lw of de rechtspraak. Daaruit blijkt dat de ACM niet is gehouden om een belangenafweging te maken als openbaarmaking in strijd zou komen met het aan haar opgedragen toezicht.¹³ Dat is hier het geval, zoals de ACM in randnummer 18 hierboven heeft beschreven.
24. Bezwaarmaker heeft gewezen op een recent besluit van het Openbaar Ministerie van 18 mei 2026 (LBOM/WOO/Z/26/199070/D – 508564). Met dat besluit maakte het Openbaar Ministerie een aantal documenten openbaar. Document 8 bij het besluit van het Openbaar Ministerie correspondeert deels met document 54 (ACM/INNZP/005691) op de inventarislijst bij dit besluit. De ACM verwijst daarom naar dat document, zoals het openbaar is gemaakt door het Openbaar Ministerie.¹⁴ Een verdergaande openbaarmaking is niet mogelijk aangezien de geheimhoudingsplicht van artikel 7 lw daaraan in de weg staat.

De Autoriteit Consument en Markt:

- Verklaart het bezwaar gedeeltelijk gegrond voor wat betreft de volledigheid van de geïnventariseerde documenten;
- Verklaart het bezwaar voor het overige ongegrond;
- Handhaaft het bestreden besluit van 4 februari 2026 met kenmerk ACM/UIT/667624 onder aanvulling van motivering en verbetering van de inventarislijst.

Den Haag, **9 juni 2026**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Directie 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. U kunt ook digitaal beroep instellen, via www.rechtspraak.nl. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

¹³ Rechtbank Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864, r.o. 8.4.

¹⁴ <https://www.om.nl/documenten/2026/05/18/centraal-woo-team---woo-besluit-over-de-juridische-grondslag-interpretatie-en-handhaving-van-dns-blokkades-in-het-kader-van-eu-sancties-tegen-russische-media---kenmerk-z-26-199070>

