



Besluit

Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/646000
Zaaknummer : ACM/25/193675
Datum : **11 april 2025**

Samenvatting

In dit besluit verklaart de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) het bezwaar van [vertrouwelijk] (hierna: bezwaarmaker) tegen de afwijzing van het verzoek om openbaarmaking gegrond. In heroverweging verstrekt de ACM informatie over het meldformulier voor telemarketing per jaar over de jaren 2019 tot en met 2024. Het bestreden besluit blijft voor het overige in stand.

1. Verloop van de procedure

1. Op 3 oktober 2024 heeft bezwaarmaker op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) verzocht om openbaarmaking van informatie over de handhaving van artikel 11.7 Telecommunicatiewet (hierna: Tw) door de ACM over de periode van 1 januari 2019 tot en met 3 oktober 2024.¹ Na telefonisch contact met de ACM heeft bezwaarmaker op 22 oktober 2024 een aangepast verzoek ingediend.² Samengevat verzocht bezwaarmaker om:
 - I. het aantal meldingen dat de ACM per maand heeft ontvangen via het formulier “Meld uw spam” (meldformulier voor spam) gecategoriseerd op de wijze waarop de spam verspreid is (bijvoorbeeld per e-mail, sms) (verzoek 1);
 - II. het aantal meldingen dat de ACM per maand heeft ontvangen via het formulier “Meldformulier telemarketing” (meldformulier voor telemarketing), gecategoriseerd op datum van ontvangst (verzoek 2);
 - III. tabellen met informatie over:
 - a. eerste communicaties die de ACM naar mogelijke overtreders heeft gestuurd naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen. De informatie ziet op de datum van de communicatie en het onderwerp van de communicatie (bijvoorbeeld een verzoek om informatie of een informele waarschuwing) (verzoek 3);
 - b. formele onderzoeken die de ACM naar mogelijke overtreders heeft ingesteld naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen. De informatie ziet op de start- en einddatum van het onderzoek, het type communicatie waar het onderzoek op ziet en de status en uitkomst van het onderzoek (verzoek 4);

¹ Kenmerk ACM/IN/915583.

² Kenmerk ACM/IN/921245.

- c. handhavend optreden door de ACM tegen mogelijke overtreders naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen (verzoek 5);
 - IV. een interne handleiding van de ACM over het behandelen van meldingen die via de meldformulieren voor spam en telemarketing zijn ontvangen (verzoek 6) en over het handhavend optreden tegen overtredingen van artikel 11.7 Tw (verzoek 7).
2. Bij besluit van 9 december 2024 (hierna: bestreden besluit) met aangehechte inventarislijst is het verzoek van bezwaarmaker afgewezen.³ Artikel 7, eerste lid, Instellingswet (hierna: lw) staat in de weg aan het verstrekken van acht documenten die onder verzoek 1 en verzoek 2 vallen, omdat de ACM deze gegevens heeft ontvangen bij de uitoefening van haar wettelijke taken op grond van 11.7 Tw. Daarnaast zijn zes documenten, die onder verzoek 3 tot en met verzoek 5 vallen, door de ACM vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijk taak op grond van artikel 11.7 Tw. Deze documenten kunnen op grond van artikel 12w, eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 12u, vierde lid, lw niet openbaar gemaakt worden, nu openbaarmaking van zulke documenten strijdig zou zijn met het doel van het toezicht van de ACM. Ten aanzien van verzoek 6 en verzoek 7 beschikt de ACM niet over documenten.
3. Op 2 januari 2025 heeft bezwaarmaker een bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit.⁴ Tijdens de hoorzitting op 24 februari 2025 heeft bezwaarmaker zijn bezwaar mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.⁵ Naar aanleiding van de hoorzitting en het hoorzittingsverslag heeft bezwaarmaker aanvullende opmerkingen toegestuurd.⁶

2. Beoordeling bezwaar door ACM

2.1. Bezwaar

4. In bezwaar komt bezwaarmaker op tegen de afwijzing van verzoek 2, 3 en 4. Het bezwaar is niet gericht tegen de afwijzing van verzoek 1, 5, 6 en 7. Samengevat stelt bezwaarmaker dat de ACM een deel van het verzoek ten onrechte op grond van artikel 7 lw heeft beoordeeld. Daarnaast heeft de ACM volgens bezwaarmaker onvoldoende gemotiveerd dat openbaarmaking van de documenten in strijd zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht, zoals bedoeld in artikel 12w, eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 12u, vierde lid, lw.

2.2. Beoordeling

5. In heroverweging beoordeelt de ACM of het verzoek terecht is afgewezen op grond van artikel 7, eerste lid, artikel 12w, eerste en vierde lid, en artikel 12u, vierde lid, lw. Hierbij betreft de ACM de gronden van bezwaarmaker.

Verzoek 2 – Meldingen van het meldformulier telemarketing

6. Met verzoek 2 heeft bezwaarmaker verzocht om het aantal meldingen dat de ACM per maand heeft ontvangen via het meldformulier telemarketing, met de datum van ontvangst en weergegeven in samenvattingsvorm. In bezwaar voert hij aan dat de opgevraagde inlichtingen zien op metadata die niet door derden aan de ACM zijn verstrekt. Volgens bezwaarmaker is zijn verzoek daarom ten onrechte afgewezen met een beroep op artikel 7 lw.

³ Besluit van de ACM van 9 december 2024 met kenmerk ACM/UIT/635306.

⁴ Kenmerk ACM/IN/944252.

⁵ Kenmerk ACM/UIT/643117.

⁶ Kenmerk ACM/IN/963080 en kenmerk ACM/IN/968864.

7. De ACM beschikt over twee documenten waarin alle ontvangen meldingen in de periode van 1 januari 2019 tot en met 22 oktober 2024 zijn opgeslagen, met de ontvangstdatum van iedere melding. Deze twee documenten bevatten informatie die van derden (de melders) is verkregen. Zij zijn door de ACM vervaardigd in het kader van haar wettelijke taak op grond van artikel 11.7 Tw. Daarom toetst de ACM het openbaarmakingsverzoek – anders dan in het bestreden besluit – aan artikel 12w eerste en vierde lid, in verbinding met artikel 12u, vierde lid, lw. Hieruit volgt dat deze documenten openbaar worden gemaakt, tenzij dit in strijd is met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.
8. De ACM overweegt hierover het volgende. In haar jaarverslagen publiceert de ACM een tabel met het aantal ontvangen meldingen over spam in het desbetreffende jaar en in voorafgaande jaren. Zo is in het jaarverslag van 2023 een tabel gepubliceerd met het aantal meldingen over spam per jaar in de periode 2019 tot en met 2023.⁷ Het publiceren van deze informatie is niet in strijd met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht. In lijn hiermee verstrekt de ACM naar aanleiding van het bezwaar het aantal meldingen over telemarketing in de periode van 2019 tot en met 2024 per jaar. Deze informatie hecht de ACM als bijlage aan dit besluit. Het bezwaar is op dit punt gegrond.

Verzoek 3 – Tabel met eerste communicaties richting mogelijke overtreders

9. In verzoek 3 vraagt bezwaarmaker om openbaarmaking van een tabel met eerste communicaties van de ACM richting mogelijke overtreders van artikel 11.7 Tw naar aanleiding van binnengekomen meldingen via de meldformulieren spam en telemarketing. Zoals vastgesteld in het bestreden besluit, beschikt de ACM niet over de door bezwaarmaker opgevraagde tabel. Zij kan deze dus ook niet verstrekken en het verzoek is daarom terecht afgewezen. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁸ waar bezwaarmaker naar verwijst, leidt niet tot een ander oordeel.
10. In het bestreden besluit staan zes documenten op de inventarislijst, als vallende onder verzoek 3. In bezwaar constateert de ACM dat deze documenten ten onrechte op de inventarislijst staan vermeld, omdat zij niet onder het verzoek van bewaarmaker vallen. Voorop staat dat bezwaarmaker niet om deze zes documenten met eerste communicaties heeft verzocht, maar om een tabel waarin een overzicht is opgenomen van deze eerste communicaties. Bezwaarmaker heeft op de hoorzitting desgevraagd aangegeven dat hij de documenten zelf niet wil hebben. Wel wil hij weten op welke datum deze eerste communicaties hebben plaatsgevonden en het onderwerp waarop de communicatie ziet (zoals een verzoek om informatie of een informele waarschuwing).
11. Ten aanzien van eerste communicaties en de datum van verzending hiervan, staat vast dat deze informatie feitelijk al aan bezwaarmaker kenbaar is gemaakt. Deze informatie staat namelijk vermeld in de inventarislijst bij het bestreden besluit. Hiermee is in feite de door bezwaarmaker gevraagde informatie gedeeltelijk verstrekt. Dat betekent dat gedeeltelijk aan zijn verzoek is tegemoetgekomen. De openbaarmaking van het onderwerp van de eerste communicaties kan in strijd komen met het doel van het toezicht van de ACM in de zin van artikel 12w, eerste en vierde lid, in verbinding met artikel 12u, vierde lid, lw. Het uitgangspunt is dat de ACM documenten in toezichts-, handhavings- en reguleringsdossiers niet openbaar maakt, omdat dit in strijd zou kunnen komen met het doel van toezicht door de ACM. De gedachte hierachter is dat de ACM vrijelijk en in vertrouwen moet kunnen communiceren met marktpartijen bij het uitoefenen van haar wettelijke taken. Openbaarmaking van documenten die zien op deze communicatie kan ertoe leiden dat de vertrouwensband met de betrokken, onder toezicht gestelde ondernemingen onder

⁷ Op pagina 51 van het jaarverslag 2023 heeft de ACM informatie gepubliceerd over het aantal consumentensignalen dat zij van 2019 tot en met 2023 heeft ontvangen over het onderwerp 'werving en verkoopmethoden'. Daarnaast bevat pagina 54 van het jaarverslag een tabel met het aantal meldingen over spam dat zij van 2019 tot en met 2023 per jaar heeft ontvangen.

⁸ ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:466.

druk komt te staan. Dit kan het doel en de effectiviteit van het toezicht door de ACM schaden. Deze lijn is in de rechtspraak bevestigd.⁹

12. Op basis van het bovenstaande en gelet op de door bezwaarmaker aangevoerde gronden, zijn er in dit geval geen aanknopingspunten om af te wijken van de vaste gedragslijn. De ACM maakt geen informatie over de inhoud van de zes documenten openbaar. Het bezwaar van bezwaarmaker slaagt op dit punt daarom niet.

Verzoek 4 – Tabel met formele onderzoeken tegen mogelijke overtreders

13. Verzoek 4 ziet op een tabel met formele onderzoeken die de ACM is gestart tegen mogelijke overtreders naar aanleiding van de ontvangen meldingen over spam en telemarketing. De ACM beschikt niet over een dergelijke tabel, maar constateert dat de documenten die onder verzoek 3 vallen, ook bij verzoek 4 horen. Voor de beoordeling van de openbaarmaking van deze documenten verwijst de ACM naar randnummer 9 tot en met 12 van dit besluit.
14. Zoals toegelicht in het bestreden besluit, valt ook een ander document onder verzoek 4. Dit document is door de ACM vervaardigd en valt daarmee onder artikel 12w lw. Het document ziet op de interne gedachtevorming binnen de ACM over haar toezicht- en handhavingstaak in het kader van artikel 11.7 Tw. Dit is informatie die voor de ACM van strategisch belang is. Dat betekent dat openbaarmaking van dit document in strijd komt met het doel van het toezicht van de ACM in de zin van artikel 12w, vierde lid, in combinatie met artikel 12u, vierde lid, lw. Gelet hierop maakt de ACM dit document niet openbaar. Deze bezwaargrond slaagt daarom niet.

⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864 en Rb. Rotterdam 10 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:35.

3. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- a. verklaart het bezwaar gegrond;
- b. herroept het bestreden besluit van 9 december 2024 met kenmerk ACM/UIT/635306 voor wat betreft verzoek 2, en handhaaft het bestreden besluit voor het overige onder aanvulling van de motivering;
- c. maakt de in de bijlage bij dit besluit opgenomen documenten openbaar.

Den Haag, **11 april 2025**

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.

Bijlage I – Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Type	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12 lw
1	ACM/INT/518107	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
2	ACM/INT/518109	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
3	ACM/INT/518110	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
4	ACM/INT/518112	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
5	ACM/INT/518113	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
6	ACM/INT/518114	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
7	ACM/INT/518115	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
8	ACM/INT/518116	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
9	ACM/UIT/560143	18-8-2021	E-mail/brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
10	ACM/UIT/560155	18-8-2021	E-mail/brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
11	ACM/UIT/563807	9-11-2021	E-mail/brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
12	ACM/UIT/563808	9-11-2021	E-mail/brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
13	ACM/UIT/563811	24-11-2021	E-mail/brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
14	ACM/INT/507492	30-7-2024	Word-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
15	ACM/UIT/646126	10-4-2025	Excel-document	Openbaar	Openbaar		