



[Vertrouwelijk]

Den Haag, 9 december 2024

Aantal bijlagen : -1-
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/635306
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/24/192009 Besluit op uw Woo-verzoek van 22 november 2024

Geachte [Vertrouwelijk],

In uw e-mail van 22 oktober 2024 heeft u de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verzocht om informatie over het toezicht van de ACM op artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw). Hierbij deed u een beroep op de Wet open overheid (Woo). De ACM heeft besloten dat verzoek af te wijzen. Hieronder licht de ACM die beslissing toe.

1. Behandeling Woo-verzoek

Op 3 oktober 2024 heeft u per e-mail een verzoek om informatie naar de ACM heeft verzonden met als titel "WOO-verzoek artikel 11.7 Tw". Naar aanleiding van dit verzoek hebben twee toezichthouders op 22 oktober 2024 telefonisch contact met u gehad. Tijdens dit gesprek heeft de ACM aangegeven dat de door u gevraagde informatie om verscheidene redenen niet openbaar zal maken. Op diezelfde dag heeft u per e-mail een aangepast verzoek¹ om informatie gestuurd.

Op 13 november 2024 hebben twee toezichthouders opnieuw telefonisch contact met u gehad naar aanleiding van het aangepaste verzoek. Zij hebben u medegedeeld dat het aangepaste verzoek niet tot een andere beoordeling heeft geleid en hebben uiteengezet waarom de ACM de gevraagde informatie niet openbaar zal maken. U heeft toen aangegeven een schriftelijk besluit op uw verzoek te willen ontvangen. De toezichthouders hebben daarop toegezegd een besluit te zullen voorbereiden. Hierbij hebben zij aangegeven dat de reactietermijn zal worden verdaagd, omdat de behandeling van uw verzoek langere tijd in beslag zou nemen vanwege de grote omvang daarvan.

Op 22 november 2024 heeft u de ACM een ingebrekestelling gestuurd, omdat u nog geen besluit had ontvangen. In datzelfde bericht gaf u de ACM tot uiterlijk 9 december 2024 de tijd om u een besluit toe te zenden. In dit document wordt een besluit genomen over uw aangepaste verzoek van 22 oktober 2024.

2. Het verzoek om informatie

In uw verzoek vraagt u naar informatie over artikel 11.7 Tw en het spamverbod per telefoon en e-mail over de periode vanaf 1 januari 2019 tot en met het heden. Specifiek verzoekt u om:

¹ Dit verzoek is door de ACM geregistreerd onder het kenmerk ACM/IN/921245.

1. Het aantal meldingen dat de ACM in elke maand heeft ontvangen via het formulier "Meld uw spam - formulier" (hierna: het meldformulier voor spam), gecategoriseerd op het type communicatie waarop de spam ontvangen is. Indien de ACM niet bereid is dit document op te stellen, verzoekt u om de ontvangen meldformulieren zelf (hierna: verzoek 1).
2. Het aantal meldingen dat de ACM in elke maand via het formulier "Meldformulier telemarketing" (hierna: het meldformulier voor telemarketing) heeft ontvangen (hierna: verzoek 2).
3. Een tabel met informatie over eerste communicaties die de ACM naar een mogelijke overtreder heeft gestuurd naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen. Hierbij vraagt u om informatie over de datum van de communicatie en het type communicatie (hierna: verzoek 3).
4. Een tabel met informatie over formele onderzoeken die de ACM heeft ingesteld tegen een mogelijke wetsovertreder naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen. Hierbij vraagt u om informatie over de datum van de start (en het eind) van het onderzoek, het type communicaties waar het onderzoek op ziet, de status van het onderzoek en de uitkomst van het onderzoek (hierna: verzoek 4).
5. Een tabel met informatie over hoe de ACM handhavend heeft opgetreden tegen overtreders naar aanleiding van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen. Hierbij vraagt u om informatie over de datum van het handhavend optreden, het type communicaties waar de handhaving op ziet, de vorm van het handhavend optreden en de status van het optreden (hierna: verzoek 5).
6. De interne handleiding (of ander intern beleidsdocument) van de ACM over het behandelen van meldingen die de ACM via de meldformulieren voor spam en telemarketing heeft ontvangen (hierna: verzoek 6).
7. De interne handleiding (of ander intern beleidsdocument) van de ACM over het handhavend optreden tegen overtredingen van specifiek artikel 11.7 van de Telecommunicatiewet (hierna: verzoek 7).

3. Inventarisatie documenten

Voor al uw verzoeken geldt dat een Woo-verzoek alleen kan zien op reeds bestaande documenten. Zoals ook telefonisch aan u is toegelicht, zal de ACM naar aanleiding van uw verzoek geen nieuwe documenten opstellen. De ACM heeft in het archiefsysteem en de digitale werkomgeving informatie verzameld die onder de reikwijdte van uw verzoeken valt. Op basis van deze inventarisatie heeft de ACM 14 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst in bijlage 1 bij dit besluit. Hierin staat per document aangegeven op basis van welke grond de ACM openbaarmaking afwijst. Hieronder worden per afzonderlijk onderdeel van uw verzoek de al dan niet aangetroffen documenten besproken.

Verzoek 1: meldingen over spam

U verzoekt om een tabel met daarin het aantal meldingen dat de ACM per maand heeft ontvangen via het meldformulier voor spam, gecategoriseerd per kanaal waarop de spam is ontvangen. Wanneer de ACM zo'n tabel niet wil opstellen, verzoekt u om de ontvangen meldformulieren zelf. De ACM heeft hiervoor informatie verzameld over de meldingen in de periode 1 januari 2019 tot en met 22 oktober 2024. Bij deze inventarisatie heeft de ACM vijf documenten gevonden. Dit betreffen de documenten waarin de ACM de ontvangen meldingen opslaat. Dit gaat om documenten 1 tot en met 5 op de inventarislijst in bijlage 1 bij dit besluit. Zoals tijdens het telefoongesprek aangegeven, is in ons [jaarverslag 2023, pagina 54](#), reeds informatie te vinden over het aantal meldingen dat de ACM in de jaren 2019 tot en met 2023 over spam heeft ontvangen. Hier wordt echter het aantal meldingen per jaar weergegeven en niet per maand, zoals u verzoekt.

Verzoek 2: meldingen over telemarketing

Dit verzoek is vergelijkbaar met het eerste verzoek, maar ziet op het aantal meldingen dat via het meldformulier voor telemarketing is ontvangen. Dit meldformulier wordt vanaf augustus 2021 gebruikt. Voor deze meldingen heeft de ACM een zoekslag gemaakt die vergelijkbaar is met die voor verzoek 1. De ACM heeft twee documenten verzameld. Dit zijn de documenten waarin de ontvangen meldingen worden opgeslagen. Dit gaat om document 6 en 7 op de inventarislijst. Ook hier geldt dat de ACM in haar jaarverslag informatie weergeeft over de aard van de signalen in algemene zin, zoals 'werving en verkoopmethodes' (pagina 50). Dit is echter niet specifiek gericht op artikel 11.7 Tw en niet per maand uitgesplitst.

Verzoek 3: eerste communicaties n.a.v. meldingen spam/telemarketing

U verzoekt om een tabel met informatie over eerste communicaties die de ACM naar aanleiding van ontvangen meldingen over spam en telemarketing richting mogelijke overtreders heeft gestuurd. Deze tabel stelt de ACM niet op, maar de ACM heeft wel haar archiefsysteem nageslagen op documenten die onder de reikwijdte van dit verzoek vallen. Hierbij heeft de ACM vijf documenten aangetroffen. Het gaat om documenten 9 tot en met 13 op de inventarislijst.

Verzoek 4: ingestelde formele onderzoeken n.a.v. meldingen spam/telemarketing

Uw vierde verzoek ziet op een tabel met informatie over formele onderzoeken die de ACM heeft ingesteld naar aanleiding van ontvangen meldingen over spam en telemarketing. Zoals gezegd, hoeft de ACM voor een Woo-verzoek geen nieuwe documenten te vervaardigen. De ACM zal de tabel waar u om verzoekt dus niet opstellen. Op dit verzoek zijn dezelfde documenten van toepassing die reeds onder verzoek 3 vallen. Voorts hebben wij één ander document verzameld. Dit betreft document 14 op de inventarislijst.

Verzoek 5: handhavende optredens n.a.v. meldingen spam/telemarketing

U verzoekt om een tabel, ditmaal met informatie over hoe de ACM handhavend heeft opgetreden tegen overtreders naar aanleiding van meldingen over spam en telemarketing binnen de reikwijdte van artikel 11.7 Tw. Ten aanzien van dit verzoek heeft de ACM geen documenten aangetroffen. In de periode 1 januari 2019 tot en met 22 oktober 2024 heeft de ACM niet handhavend opgetreden op grond van artikel 11.7 Tw tegen overtreders naar aanleiding van een melding via het formulier "Meld uw spam - formulier" of "Meldformulier telemarketing".

Verzoek 6: interne handleiding t.a.v. behandelen meldingen spam/telemarketing

Verzoek 6 ziet op het verstrekken van de interne handleiding (of ander intern beleidsdocument) van de ACM over het behandelen van meldingen die specifiek via de formulieren voor spam en telemarketing zijn ontvangen. Tijdens de inventarisatie is een dergelijk document niet aangetroffen. De ACM beschikt niet over interne handleidingen voor het behandelen van meldingen die via een specifiek meldformulier zijn ingediend. Informatie over hoe de ACM in algemene zin meldingen behandelt is reeds openbaar. Zie bijvoorbeeld de video "Video: wat gebeurt er met uw melding bij ACM ConsuWijzer?" en tekst "Wat doen we met uw melding?" op de webpagina [Meldformulier telemarketing](#).

Verzoek 7: interne handleiding t.a.v. handhaven overtredingen spam/telemarketing

Tot slot verzoekt u om een interne handleiding ten aanzien van het handhavend optreden tegen overtredingen van specifiek artikel 11.7 Tw. Voor dit verzoek geldt hetzelfde als voor verzoek 6, te weten dat er geen interne handleiding voor het handhaven van overtredingen van dit specifieke wetsartikel bestaat. Wederom is informatie over hoe de ACM in algemene zin haar handhaving inricht reeds openbaar. Zie bijvoorbeeld de [Beleidsregel prioritering van handhavingsonderzoeken 2023](#) en de informatie op de ACM-website over [onze bevoegdheden](#).

4. Toezicht, handhaving en regulering door de ACM

De ACM heeft in ruim vijftientig wetten in formele zin en in Europese verordeningen taken opgedragen gekregen in het kader van toezicht, handhaving en regulering. Bij de uitvoering van die taken is de ACM in hoge mate afhankelijk van het kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van ondernemingen, waarop zij toezicht houdt. De betrokken ondernemingen verstrekken die gegevens en inlichtingen aan de ACM in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt.

Mede in dat verband heeft de wetgever in de Instellingswet ACM (hierna ook: lw) een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking geïntroduceerd voor de informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. De bepalingen van die wet hebben voorrang boven de bepalingen van de Woo.²

De ACM dient dan ook voor de beoordeling van uw verzoek voorop te stellen dat in dit geval het openbaarmakingsstelsel van de lw van toepassing is, omdat de documenten die u opvraagt ofwel door de ACM zijn opgesteld, ofwel ontvangen van derden bij de uitvoering van haar wettelijke taken op grond van de Telecommunicatiewet.

4.1 De door de ACM verkregen gegevens die onder het bereik van uw verzoek vallen

Onder de documenten waar u op doelt in uw verzoek vallen 8 documenten die de ACM heeft verkregen van derden. Dit zijn de meldingen die de ACM heeft ontvangen via haar meldformulieren voor spam en telemarketing (verzoek 1 en 2). De ACM heeft deze door u gevraagde gegevens en inlichtingen verkregen bij de uitoefening van haar wettelijke taken op grond van de Telecommunicatiewet. De ACM moet die gegevens en inlichtingen geheimhouden op grond van artikel 7, eerste lid, van de lw.³ Reeds daarom worden de bedoelde gegevens en inlichtingen niet verstrekt of openbaar gemaakt. In aanvulling hierop merkt de ACM nog het volgende op.

De meldformulieren die de ACM ontvangt van consumenten zijn een essentieel onderdeel van de wijze waarop de ACM toezicht houdt op naleving van de Telecommunicatiewet. Meldingen van consumenten hebben een signalerende functie en geven de ACM inzicht in wat er speelt binnen de markt. Ook kunnen de meldingen bijvoorbeeld een aanleiding zijn om een onderzoek te starten. Het openbaren van de meldingen zou de toezichthoudende taak van de ACM op in dit geval de Telecommunicatiewet bemoeilijken.

Onder meer omdat dan eveneens de ondernemingen die onder het toezicht van de ACM vallen de informatie kunnen inzien. Dit kan tot onrust en vragen leiden bij zowel die ondernemingen als bij consumenten die daardoor mogelijk geen melding meer doen. Het openbaar maken en specificeren van (aantallen) meldingen schaadt de ACM in haar toezichthoudende taak voor zowel deze wetgeving als andere wetgeving waar zij soortgelijke verzoeken voor heeft ontvangen of zal ontvangen.

² Artikel 12w, vijfde lid, van de lw ACM in combinatie met het vierde lid en artikel 12u, vierde lid, van de lw ACM.

³ Ten aanzien van die beginselplicht tot geheimhouding van verkregen gegevens gelden op grond van artikel 7, tweede en derde lid, van de Instellingswet ACM in totaal vier mogelijke uitzonderingen. Geen van die uitzonderingen doet zich hier voor.

De ACM gaat op grond van het bovenstaande niet over tot openbaarmaking van deze gegevens en wijst openbaarmaking van 8 documenten af. Volledigheidshalve merkt de ACM hierbij nog op dat de geheimhoudingsplicht ex artikel 7, eerste lid, van de lw door de wetgever niet afhankelijk is gesteld van de leeftijd van de betreffende gegevens en inlichtingen.

4.2 De door de ACM vervaardigde documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen zijn 6 documenten aangetroffen die de ACM zelf heeft vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taak op grond van artikel 11.7 Tw. Deze documenten kwalificeert de ACM als documenten bedoeld in artikel 12w van de lw. In de bijgevoegde inventarislijst is weergegeven welke documenten dat zijn.

De ACM heeft de door u gevraagde documenten vervaardigd in het kader van toezichtdossiers jegens vermoedelijke overtreders van artikel 11.7 Tw en ze omvatten bijvoorbeeld door de ACM opgestelde e-mails en documenten die raken aan haar toezichtstaak. De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit toezichtdossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt.⁴ Naar het oordeel van de ACM zou openbaarmaking van zulke documenten namelijk strijdig zijn met het doel van het toezicht van de ACM als bedoeld in artikel 12u, vierde lid, van de lw.⁵ De ACM merkt hiertoe het volgende op.

De ACM moet bij de uitoefening van haar wettelijke taken vrijelijk in vertrouwen kunnen communiceren met marktpartijen, zonder dat het risico bestaat dat die communicatie in de openbaarheid komt.

Openbaarmaking van door de ACM opgestelde documenten en e-mails die uitsluitend zijn bedoeld voor intern gebruik ligt evenmin voor de hand aangezien dat in de weg zou staan aan ongehinderde interne gedachtevorming rond de totstandkoming van besluiten in het kader van het toezicht.

Openbaarmaking van deze documenten moet daarom achterwege blijven. Tevens maakt de ACM vanwege de bovenstaande overwegingen de bedrijfsnamen op de inventarislijst in bijlage 1 niet openbaar.

5. Beslissing

Op grond van het vorenstaande wijst de ACM uw verzoek om openbaarmaking van 14 documenten af op grond van de artikelen 7, eerste lid en 12w, eerste en vierde lid van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw. Op de bijgevoegde inventarislijst is per document aangegeven welke afwijzingsgrond van toepassing is.

6. Publicatie

Dit besluit en de inhoud van de onderliggende aanvraag zullen binnen twee weken na de dagtekening van dit besluit geanonimiseerd worden gepubliceerd op de site van de ACM.⁶

Heeft u vragen?

Neem dan contact op **[Vertrouwelijk]**, die uw zaak in behandeling heeft, bereikbaar via **[Vertrouwelijk]**. Uw zaak is geregistreerd onder zaaknummer ACM/24/192009. Wilt u dit nummer vermelden als u contact met ons opneemt?

⁴ Zie hiervoor ook de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 januari 2024, www.rechtspraak.nl, nummer: ECLI:NL:RBROT:2024:35, onder 10.

⁵ Die bepaling is in artikel 12w lw van overeenkomstige toepassing verklaard voor documenten die ACM bij de uitoefening van haar wettelijke taken heeft vervaardigd.

⁶ acm.nl/publicaties/openbare-stukken-naar-aanleiding-van-woo-en-informatieverzoeken.

Den Haag,

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

[Vertrouwelijk]

[Vertrouwelijk] Directie Consumenten

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. 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.

Bijlage 1: Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Type	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12 lw
1	ACM/INT/517107	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
2	ACM/INT/517109	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
3	ACM/INT/517110	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
4	ACM/INT/517112	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
5	ACM/INT/517113	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
6	ACM/INT/517114	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
7	ACM/INT/517115	5-12-2024	Excel-document	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
8	ACM/INT/517116	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