



## Besluit

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op de bezwaren van KeyService Nederland B.V. , Plumberservice B.V. en de heer [VERTROUWELIJK] tegen het besluit met kenmerk ACM/UIT/567452**

Ons kenmerk : ACM/UIT/584028  
Zaaknummer : ACM/22/176587  
Datum : **14 september 2022**

## Samenvatting

1. In het besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) van 25 november 2021<sup>1</sup> (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM een boete opgelegd aan KeyService Nederland B.V. (hierna: KeyService B.V.) en Plumberservice B.V. voor het begaan van een agressieve handelspraktijk en verschillende misleidende handelspraktijken. Zij hebben consumenten door middel van dreigende taal en intimidatie onder druk gezet om hoge rekeningen voor slotenmakersdiensten direct te betalen, hebben consumenten misleid op hun websites en hebben op deze websites niet voldaan aan hun informatieverplichtingen. Daarnaast is de heer J. [VERTROUWELIJK] (hierna: de heer [VERTROUWELIJK]) beboet omdat hij feitelijk leiding gaf aan deze overtredingen.
2. KeyService B.V., Plumberservice B.V. en de heer [VERTROUWELIJK] hebben bezwaar gemaakt tegen de opgelegde boetes en ook een draagkrachtverzoek ingediend. In dit besluit verklaart de ACM de bezwaren grotendeels ongegrond. De ACM handhaaft daarom de totale hoogte van de opgelegde boete van EUR 200.000, waarvan EUR 100.000 wordt opgelegd aan KeyService B.V. en EUR 100.000 aan Plumberservice B.V. Aangezien de heer [VERTROUWELIJK] zijn draagkracht-verzoek onvoldoende heeft onderbouwd, handhaaft de ACM ook de boete voor de heer [VERTROUWELIJK] van EUR 50.000.

## 1. Verloop van de procedure

3. In het bestreden besluit heeft de ACM een boete van EUR 200.000 opgelegd aan KeyService B.V. en Plumberservice B.V. (hierna gezamenlijk: KeyService c.s.) wegens overtredingen van artikel 8.2 Whc en artikel 8.8 Whc.<sup>2</sup> Ook is een boete van EUR 50.000 opgelegd aan de heer [VERTROUWELIJK] wegens het feitelijk leidinggeven aan deze overtredingen.<sup>3</sup>
4. KeyService c.s. en de heer [VERTROUWELIJK] hebben bij brief van 11 januari 2022 pro forma bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.<sup>4</sup> Bij brief van 24 februari 2022 en 21 maart 2022 zijn de gronden van bezwaar aangevuld.<sup>5</sup> KeyService c.s. en de heer [VERTROUWELIJK] hebben op 21 maart 2022 een draagkracht-verzoek ingediend.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> ACM/UIT/552659.

<sup>2</sup> Het gaat om overtredingen van (i) artikel 8.2 Whc jo. artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en c BW, (ii) artikel 8.8 Whc jo. artikel 6:193c, eerste lid, aanhef en onder f BW, (iii) artikel 8.8 Whc jo. artikel 6:193g, aanhef en onder d en v BW in samenhang met artikel 6:193d, eerste lid BW en (iv) artikel 8.8 Whc jo. artikel 6:193h BW.

<sup>3</sup> ACM/UIT/552659.

<sup>4</sup> ACM/IN/670268 en ACM/IN/685284.

<sup>5</sup> ACM/IN/678927.

<sup>6</sup> ACM/IN/684721.

5. De ACM heeft op 7 april 2022 een hoorzitting gehouden. Hier hebben KeyService c.s. en de heer [VERTROUWELIJK] hun bezwaargronden mondeling toegelicht.<sup>7</sup>
6. Op 30 mei 2022 heeft de ACM verzocht om aanvullende onderbouwing van het draagkracht-verzoek en om een zienswijze naar aanleiding van een eventuele wijziging van de grondslag van de overtreding van artikel 3:15d BW.<sup>8</sup> Deze stukken heeft de ACM op 28 juni 2022 ontvangen.<sup>9</sup>

## 2. Bestreden besluit

7. De ACM heeft in het bestreden besluit vastgesteld dat KeyService c.s. en de heer [VERTROUWELIJK] de volgende overtredingen hebben begaan:
  - Agressieve handelspraktijk door het gebruiken van dreigend taalgebruik en het opwerpen van niet-contractuele belemmeringen<sup>10</sup>;
  - Misleidende handelspraktijk ten aanzien van de identiteit van KeyService c.s. wegens het gebruik van fictieve handelsnamen en bewerkte foto's<sup>11</sup>;
  - Misleidende handelspraktijk ten aanzien van kwaliteitskenmerken wegens het onjuist gebruiken van labels over het bezit van Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en certificering<sup>12</sup>;
  - Misleidende handelspraktijk ten aanzien van reviews wegens het zelf plaatsen reviews en het niet aangeven wie reviews kan plaatsen<sup>13</sup>;
  - Het niet gemakkelijk en rechtstreeks toegankelijk maken van informatie over haar identiteit, adres van vestiging van KvK-nummer op de websites van KeyService c.s.<sup>14</sup>;
  - Het feitelijk leidinggeven van de heer [VERTROUWELIJK] aan bovenstaande overtredingen.
8. De ACM heeft KeyService c.s. voor bovenstaande overtredingen een boete opgelegd van EUR 200.000. Aan de heer [VERTROUWELIJK] heeft de ACM een boete van EUR 50.000 opgelegd.
9. Voor een samenvatting van het juridisch kader verwijst de ACM naar de bijlage bij dit besluit.

## 3. Beoordeling bezwaar door ACM

10. Hieronder beoordeelt de ACM de door KeyService c.s. ingediende bezwaargronden.

### 3.1 Handelaar en handelspraktijk

11. In bezwaar voert KeyService aan dat zij geen handelaar is omdat zij slechts als intermediair optrad en niet rechtstreeks diensten aan consumenten aanbood. Bovendien zou de definitie van 'handelaar' in de Nederlandse wet strijdig zijn met de Europese Richtlijn, die volgens KeyService voorschrijft dat de handelspraktijken betrekking dienen te hebben op de bedrijfsactiviteit van de handelaar.
12. Artikel 6:193a, sub b, BW definieert 'handelaar' als 'natuurlijk persoon of rechtspersoon die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf of degene die ten behoeve van hem handelt'. In het *Tiketa*-arrest benadrukt het Hof van Justitie dat het begrip 'handelaar' ruim dient te worden uitgelegd en dat de tussenpersoon (die optreedt namens of voor rekening van een handelaar) óók als handelaar wordt

<sup>7</sup> ACM/UIT/577879.

<sup>8</sup> ACM/UIT/580375.

<sup>9</sup> ACM/IN/703552.

<sup>10</sup> Artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193h BW.

<sup>11</sup> Artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193c, eerste lid, aanhef en onder f, BW.

<sup>12</sup> Artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193g, aanhef en onder d, BW.

<sup>13</sup> Artikel 8.8 Whc juncto artikel 6:193d, eerste lid, BW.

<sup>14</sup> Artikel 8.2 Whc juncto artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, BW.

aangemerkt.<sup>15</sup> KeyService c.s. is de handelaar die verantwoordelijk is voor de verschillende websites en die slotenmakersdiensten bij de consument aanbiedt – of zich in ieder geval naar de consument presenteert als aanbieder van deze diensten. Zelfs als zou worden aangenomen dat KeyService c.s. bij het aanbieden van de slotenmakersdiensten niet handelt in de uitoefening van haar bedrijf, dan treedt zij nog steeds op namens of voor rekening van de slotenmakers die de dienst verrichten. Gelet daarop komt de ACM tot het oordeel dat KeyService c.s. kwalificeert als handelaar die handelspraktijken verricht in het kader van haar eigen bedrijfsvoering, dan wel als handelaar-tussenpersoon die namens of voor rekening van een andere handelaar optreedt.

13. Anders dan KeyService c.s. betoogt, is de wijze waarop de overeenkomst tot stand is gekomen - via elektronische weg in de *Tiketa*-zaak, telefonisch in deze zaak – niet relevant voor de kwalificatie als 'handelaar'. Het *Tiketa*-arrest biedt daarvoor geen aanknopingspunten en geeft juist een interpretatie van het handelaars-begrip voor alle typen overeenkomst tussen handelaar en consument.<sup>16</sup>
14. De ACM heeft KeyService c.s. op goede gronden aangemerkt als handelaar voor de in het bestreden besluit genoemde handelspraktijken.

## 3.2 Overtredingen

### 3.2.1 Agressieve handelspraktijk

15. In het bestreden besluit concludeert de ACM dat KeyService c.s. zich schuldig heeft gemaakt aan een agressieve handelspraktijk. Door dreigende taal, intimidatie en andere manieren van ongepaste beïnvloeding probeerde KeyService c.s. druk uit te oefenen op consumenten waardoor deze zich gedwongen voelden de factuur te betalen.

#### Dreigend taalgebruik

16. In bezwaar voert KeyService c.s. allereerst aan dat het uiten van vermeend dreigend taalgebruik niet is komen vast te staan.
17. De ACM heeft zich gebaseerd op (i) verklaringen van consumenten die tussen mei 2018 en juni 2020 een slotenmaker hebben ingeschakeld via een website van KeyService en (ii) Whatsapp-gesprekken die afkomstig zijn van de telefoon van de heer [VERTROUWELIJK]. Uit zowel de consumentenverklaringen als de Whatsapp-gesprekken blijkt dat KeyService dreigende taal gebruikte richting consumenten en dat consumenten zich daardoor geïntimideerd voelden.
18. KeyService gaf de consument vooraf geen tarieven voor haar dienstverlening, ook niet indien de consument daar expliciet om vroeg.<sup>17</sup> In de praktijk werden consumenten pas na afloop van de werkzaamheden met de kosten geconfronteerd. Het bestreden besluit en het rapport verwijzen naar verschillende consumentenverklaringen waaruit volgt dat die kosten bij KeyService c.s. vaak hoog zijn voor relatief korte werkzaamheden, hoger dan bij andere slotenmakers. Zie bijvoorbeeld onderstaande verklaring:

*“Hij begon toen gelijk met de sleutel in de deur te wrikken en beukte vrij snel nadat hij was aangekomen met grof geweld met zijn schouder de deur open. Hij had geen gereedschap gebruikt hiervoor. Hij berekende als starttarief €249,-, voor de handeling ook €249,-, daar kwam nog een nacht toeslag bij, BTW en voorrijkosten, wat op een totaal van €638,88 kwam.”<sup>18</sup>*

<sup>15</sup> Arrest Hof van Justitie EU in zaak C-536/20 (Tiketa) van 24 februari 2022, r.o. 30 en 36.

<sup>16</sup> In het *Tiketa*-arrest definieert het Hof van Justitie het begrip 'handelaar' zoals opgenomen in Richtlijn 2011/83/EU. Artikel 3 lid 1 van deze Richtlijn bepaalt dat de Richtlijn van toepassing is op alle overeenkomst gesloten tussen een handelaar en consument.

<sup>17</sup> KeyService c.s. heeft alleen af en toe gecommuniceerd dat er annuleringskosten in rekening gebracht kunnen worden.

<sup>18</sup> ACM/UIT/519511.

19. De verklaringen worden ondersteund door de Whatsapp-gesprekken. Daarin spoort KeyService de slotenmakers aan om zo hoog mogelijke bedragen in rekening te brengen, om extra omzet 'te pakken' en om extra of onnodige werkzaamheden te verrichten. Als een slotenmaker een hoog bedrag in rekening heeft gebracht, reageert KeyService c.s. met complimenten.
20. Direct nadat de werkzaamheden waren uitgevoerd, vroeg de slotenmaker aan de consument om de rekening te betalen. Consumenten geven aan dat de houding van KeyService dreigend was en dat zij zich onder druk gezet voelden om de (hoge) rekeningen te betalen. Als consumenten aangaven dat zij de rekening niet konden of wilden betalen, kwam het voor dat de slotenmakers de consumenten uitscholden of bedreigden. Zowel het bestreden besluit als het rapport verwijzen naar meerdere verklaringen waarin dit aan de orde was. Zie bijvoorbeeld de volgende verklaring:

*"Ik schrok enorm van het hoge bedrag van 568,24. Ik heb toen aangegeven dat het veel te veel geld was en dat ik dat niet ging betalen. De slotenmaker gedroeg zich daarna agressief en begon zijn stem te verheffen. Hij ging ook bellen met een collega die ik ook aan de lijn kreeg. Deze man sprak ook met een stemverheffing en zei dat ik nu moest betalen en dat achteraf betalen geen mogelijkheid was. De Slotenmaker die aanwezig was, had ook al laten blijken niet weg te zullen gaan voordat ik betaald had. Ik voelde me bedreigd en heb daarom betaald. Ik heb nog voorgesteld om maximaal 200 euro te betalen. Dit leek mij redelijk bedrag, omdat er een nieuwe cilinder was geplaatst, maar dit werd afgewezen."*<sup>19</sup>

21. De whatsapp-berichten bevestigen de dreigende houding richting de consument. Het rapport en besluit geven verschillende voorbeelden van gesprekken waarin de slotenmakers en KeyService c.s. zich onderling zeer grof uitlaten over consumenten. Hieruit blijkt ook dat consumenten werden bedreigd om tot betaling over te gaan. Zie bijvoorbeeld onderstaande gesprekken:

*{slotenmaker}: (. .) 7//1001,70 pin  
{slotenmaker}: kk hoer ze was kk bang*<sup>20</sup>

*{slotenmaker}: Zie je als je mensen dreigt  
{slotenmaker}: Dan is hun hoofdpijn gelijk weg*<sup>21</sup>

*{slotenmaker}: (. . .) ////180,29 maakt ze maandag over naar ABN Ze heeft helemaal geen geld niets.*

*Nick: Taz. Gaat ze zeker niet betalen*

*{slotenmaker}: Ze heeft getekend. Heb r bedreigd 😊*<sup>22</sup>

22. Op basis van deze feiten stelt de ACM vast dat de slotenmakers dreigend taalgebruik hebben gehanteerd richting de consumenten of ervoor hebben gezorgd dat er een dreigende sfeer ontstond. Hierdoor voelden consumenten zich onder druk gezet het (vaak erg hoge) bedrag direct te betalen. Bovendien bevond de consument zich vaak in een kwetsbare situatie waarbij zij zichzelf hadden buitengesloten en hun huis niet in konden, soms op late tijdstippen. De agressieve manier waarop KeyService c.s. betaling probeerde af te dwingen en de omstandigheden waarin vele consumenten zich bevonden, maken dat zij een besluit namen – of konden nemen – over een overeenkomst die ze anders niet hadden genomen. Daarmee maakt KeyService c.s. zich schuldig aan een agressieve handelspraktijk.

#### Verklaringen van consumenten

23. KeyService c.s. betwist in bezwaar de verklaringen van consumenten, die zonder nadere onderbouwing en onderzoek niet als bewijs gebruikt zouden kunnen worden.

<sup>19</sup> ACM/UIT/521503.

<sup>20</sup> ACM/UIT/543211, chat 10, regel 331, 332 (juli 2019).

<sup>21</sup> ACM/UIT/543211, chat 6, regel 944-945 (augustus 2019).

<sup>22</sup> ACM/UIT/543211, chat 1, regel 306-308 (juli 2019).

24. Het gaat om in totaal 25 consumentenverklaringen die in het dossier zijn opgenomen: 14 verklaringen van consumenten die via Consuwijzer een klacht hadden ingediend en 11 verklaringen van willekeurige geselecteerde klanten van KeyService c.s. die door de ACM zijn benaderd.
25. De ACM heeft de consumentenverklaringen opgenomen in een Verslag van Ambtshandelingen. Dat bevat een weergave van het gesprek dat een toezichthouder van de ACM heeft gevoerd met de consument, waarin de consument de feitelijke gang van zaken rond het inschakelen van de slotenmaker weergeeft. Dat verslag is vervolgens naar de consument toegestuurd met het verzoek eventuele op- of aanmerkingen te maken en ondersteunende stukken (waaronder kopie factuur en bankafschrijving) mee te sturen. Van deze mogelijkheid hebben vrijwel alle consumenten gebruik gemaakt. De Verslagen van Ambtshandelingen zijn naar waarheid opgemaakt en ondertekend door de desbetreffende toezichthouder van de ACM. De consumentenverklaringen zijn zorgvuldig opgesteld en bovendien door de consumenten nader met stukken onderbouwd. De consumenten zijn er verder mee akkoord gegaan dat zij met hun naam worden genoemd in de verklaring en dat hun naam in het dossier wordt opgenomen, zodat de verklaringen verifieerbaar zijn.
26. Hier staat tegenover dat KeyService c.s. niet heeft aangegeven in welk opzicht (een deel van) de 25 verklaringen onjuist of onbetrouwbaar zouden zijn. Zij onderbouwt ook niet waarom zij de verklaringen betwist. Gelet hierop is er geen aanleiding te veronderstellen dat de consumentenverklaringen onbetrouwbaar zouden zijn. Het bezwaar is ongegrond.

#### **Whatsapp communicatie**

27. Volgens KeyService c.s. is niet ondubbelzinnig komen vast te staan door wie de whatsapp communicatie is gevoerd.
28. De ACM heeft de whatsapp-gesprekken geëxporteerd vanaf de zakelijke telefoon van KeyService c.s. die de heer [VERTROUWELIJK] gebruikte.<sup>23</sup> Het gaat om 24 whatsapp-gesprekken. In een groot deel van deze gesprekken zet KeyService c.s. binnengekomen opdrachten uit bij individuele slotenmakers. KeyService c.s. werkt met een netwerk aan slotenmakers, waarbij per regio van Nederland één of enkele slotenmakers actief zijn. KeyService c.s. maakt per regio een whatsapp-groep aan, bestaande uit Whatsapp-accounts van de in die regio actieve slotenmaker(s) en de whatsapp-accounts van Nick, Ikapp en/of Ja. De laatstgenoemde drie whatsapp-accounts zijn te herleiden tot telefoons van KeyService c.s.<sup>24</sup>
29. Nu met telefoons van KeyService c.s. is deelgenomen aan de whatsapp-gesprekken en dit ook zakelijke gesprekken zijn die passen binnen haar bedrijfsvoering, heeft de ACM de gesprekken terecht toegerekend aan KeyService c.s. De stelling van KeyService c.s. dat het whatsapp-verkeer afkomstig kan zijn van elk van haar werknemers<sup>25</sup> is daarmee niet relevant en laat onverlet dat het whatsapp-verkeer aan KeyService c.s. kan worden toegerekend.
30. Ten slotte meent KeyService c.s. dat de agressieve handelspraktijk niet aan haar kan worden toegerekend omdat zou zijn gebleken dat zij dit afkeurde. De ACM behandelt dit bezwaar hieronder in paragraaf 3.4 van dit besluit, waar zij ingaat op de toerekening van de overtredingen aan KeyService c.s.

<sup>23</sup> Dossierstuk 525236.

<sup>24</sup> Zie rapport mrs. 65 – 69, waarin wordt verwezen naar meerdere dossierstukken. Voor het Whatsapp-account 'Ja': ACM/UIT/543211, chat 20, regel 8. Voor het Whatsapp-account 'Ikapp': ACM/UIT/543211, chat 6, regel 1023-1031; ACM/UIT/543211, chat 6, regel 2468-2469; en ACM/UIT/543211, chat 6, regel 225. Voor het Whatsapp-account 'Nick': ACM/UIT/543211, chat 1-12, chat 20, chat 21 en chat 23; ACM/UIT/543211 chat 20, regel 51; ACM/UIT/543211, chat 20, regel 187-190; en ACM/UIT/543211, chat 20, regel 45.

<sup>25</sup> Verslag hoorzitting, p. 6-7.

### Niet-contractuele belemmeringen

31. Daarnaast stelt KeyService c.s. dat niet is gebleken dat er sprake is van niet-contractuele belemmeringen, waardoor niet is komen vast te staan dat sprake is van een agressieve handelspraktijk.
32. De ACM merkt allereerst op dat het bestaan van niet-contractuele belemmeringen géén constitutief vereiste is om een agressieve handelspraktijk vast te stellen. Artikel 6:193h, tweede lid, BW noemt onder sub d de bezwarende of disproportionele niet-contractuele belemmeringen slechts als één van vijf factoren waar rekening mee wordt gehouden bij het vaststellen van een agressieve handelspraktijk. De redenering van KeyService c.s. – er is geen sprake van niet-contractuele belemmeringen, ‘aldus’ is niet komen vast te staan dat er sprake is van een agressieve handelspraktijk – is daarmee niet juist.
33. Daarnaast is de ACM van oordeel dat KeyService c.s. wel degelijk bezwarende of disproportionele niet-contractuele belemmeringen heeft toegepast. KeyService c.s. onderbouwt niet waarom zij het bestaan van niet-contractuele belemmeringen betwist. De ACM maakt uit het bezwaarschrift op dat KeyService kennelijk van mening is dat de belemmeringen niet van niet-contractuele aard zijn (en dus contractueel zouden zijn).
34. In het bestreden besluit onderscheidt de ACM twee typen van niet-contractuele belemmeringen, namelijk annuleringskosten die KeyService c.s. bij de consument in rekening brengt en passages op de factuur die kunnen verhinderen dat de consument achteraf verhaal haalt bij KeyService c.s.<sup>26</sup> Wat betreft de annuleringskosten, kwam het regelmatig voor dat klanten terugbellen naar KeyService c.s. omdat de slotenmaker niet meer hoeft te komen. Uit de Whatsapp-gespreken blijkt dat slotenmakers in dat geval betaling van annuleringskosten eisen van de consument, terwijl hierover van te voren niet met consumenten was gesproken en hierover geen informatie werd gegeven op de websites. KeyService c.s. spoort de slotenmakers ook aan om annuleringskosten in rekening te brengen, die ongeveer 100 euro bedragen.<sup>27</sup> De consument was vooraf niet op de hoogte van deze annuleringskosten en heeft er niet mee ingestemd. Het in rekening brengen van de annuleringskosten is daarmee een niet-contractuele belemmering van disproportionele of bezwarende aard die de consument belemmert om de overeenkomst met KeyService c.s. te beëindigen.
35. De teksten die KeyService c.s. op de facturen opneemt, zouden consumenten kunnen verhinderen om achteraf verhaal te gaan halen. Het gaat bijvoorbeeld om onderstaande tekst:

De werkzaamheden zijn zonder tekortkomingen uitgevoerd. De factuur wordt zowel op prijs en inhoud geaccepteerd. De betaling zal per direct ter plaatse plaatsvinden. Ik heb geen klachten over de werkzaamheden.

Het lijkt alsof de consument akkoord is gegaan met de werkzaamheden en rekening, terwijl de factuur eenzijdig en doorgaans achteraf door KeyService c.s. is opgesteld. Een factuur die pas ná de werkzaamheden en betaling wordt opgesteld en voorgelegd, is een verklaring achteraf en geen overeenkomst die de consument aangaat voor nakoming van de werkzaamheden. De belemmerende teksten op de factuur kwalificeren dus als niet-contractuele belemmeringen van disproportionele of bezwarende aard.

### Beïnvloeding gemiddelde consument

36. Volgens KeyService c.s. maakt het feit dat één consument het gedrag als agressief ervaart, niet dat de gemiddelde consument door het gedrag is beïnvloed. Enkele aantijgingen van consumenten zouden

<sup>26</sup> Bestreden besluit, rnr. 80-83.

<sup>27</sup> Bestreden besluit, rnr. 73-74.

daarvoor onvoldoende zijn<sup>28</sup> en niet bij ieder voorbeeld zou vastgesteld kunnen worden dat het gaat om de gemiddelde consument.<sup>29</sup>

37. Het Hof van Justitie EU definieert de ‘gemiddelde consument’ als de fictieve doorsneeconsument, dat wil zeggen de redelijk geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument - waarbij rekening wordt gehouden met maatschappelijke, culturele en taalkundige factoren.<sup>30</sup> In tegenstelling tot wat KeyService c.s. lijkt te stellen, is niet relevant of elke consument de handelspraktijk als agressief heeft ervaren en daardoor daadwerkelijk beïnvloed is. Artikel 6:193h BW vereist dat de handelspraktijk de vrijheid van handelen van de *gemiddelde* consument aanzienlijk *kan* beperken, waardoor hij een besluit over een overeenkomst *kan* nemen dat hij anders niet had genomen. Hier is aannemelijk dat de gemiddelde consument door de dreigende en intimiderende houding van KeyService c.s. kan hebben besloten om akkoord te gaan met de werkzaamheden en tarief, terwijl die consument dat anders niet zou hebben gedaan. Dat wordt ook ondersteund door de consumentenverklaringen uit het dossier.

### Conclusie

38. De bezwaren van KeyService c.s. tegen de agressieve handelspraktijk treffen op grond van het voorgaande geen doel. De ACM handhaaft daarom haar oordeel uit het bestreden besluit.

## 3.2.2 Misleidende handelspraktijken

### 3.2.2.1 Misleiding ten aanzien van hoedanigheid en identiteit

39. Bezwaarmakers stellen dat er geen sprake is van misleiding ten aanzien van hoedanigheid en identiteit, omdat niet is voldaan aan het vereiste dat uit artikel 6:193c, eerste lid, aanhef en onder g, BW dat “de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen”.<sup>31</sup> Dit wordt ook wel de transactietoets genoemd. Volgens bezwaarmakers heeft de ACM niet middels objectieve feiten/omstandigheden onderbouwd dat consumenten die wensen dat werkzaamheden aan het slot worden verricht een ander besluit over de overeenkomst hebben genomen of hadden kunnen nemen.
40. Bezwaarmakers stellen daarnaast dat niet wordt voldaan aan de definitie van de gemiddelde consument.<sup>32</sup> Een handelaar hoeft volgens bezwaarmakers geen rekening te houden met iedere consument ongeacht zijn vaardigheden of capaciteiten.
41. Deze stellingen treffen geen doel.
42. Het Hof van Justitie EU heeft in de zaak *Trento Sviluppo* uitgelegd dat het begrip “besluit over een overeenkomst” ruim is gedefinieerd.<sup>33</sup> Hiermee wordt niet alleen bedoeld de beslissing van de gemiddelde consument om al dan niet een overeenkomst te sluiten. Volgens het Hof is een besluit over een overeenkomst namelijk een door een consument genomen besluit over de vraag of, en, zo ja, hoe en op welke voorwaarden hij een product koopt.
43. In dit geval gaat het om het besluit van de gemiddelde consument om af te zien van een reparatie door een slotenmaker van KeyService c.s. De ACM heeft in het bestreden besluit uiteen gezet dat het ten onrechte adverteren met de term ‘lokaal’, gepersonaliseerde bedrijfspanden en gepersonaliseerde bedrijfswagens de gemiddelde consument kan misleiden.<sup>34</sup> Ook is komen vast te staan dat KeyService

<sup>28</sup> Verslag hoorzitting, p. 3.

<sup>29</sup> Verslag hoorzitting, p. 10.

<sup>30</sup> Arrest van 16 juli 1998, zaak C-210/96.

<sup>31</sup> ACM/IN/678927, p. 4.

<sup>32</sup> ACM/IN/678927, p. 4.

<sup>33</sup> Arrest van 19 december 2013, C-281/12, ECLI:EU:C:2013:859, (*Trento Sviluppo*), rechtsoverweging 36.

<sup>34</sup> ACM/UIT/552659, rn. 31-41.

c.s. stockfoto's heeft gebruikt die zij heeft gemanipuleerd om overeen te laten komen met de namen die op de websites van KeyService c.s. werden gebruikt.<sup>35</sup>

44. Het Hof van Justitie heeft de gemiddelde consument gedefinieerd als de gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument.<sup>36</sup> Ook stelt het Hof dat er rekening gehouden moet worden met het aandachtsniveau van de gemiddelde consument. Dat kan variëren naar gelang van de soort waren of diensten waarom het gaat.<sup>37</sup> Dit betekent dat de omstandigheden waarin de consument op zoek is naar een bepaalde dienst hierbij een rol spelen. De gemiddelde consument die op zoek is naar een slotenmaker zal zich in veel gevallen in een spoedsituatie bevinden. Een logisch gevolg hiervan is dat een consument op dat moment niet de tijd neemt om alle opties af te wegen en uitgaat van de juistheid van de beweringen op de website van een bepaald slotenmakersbedrijf.<sup>38</sup>
45. De ACM heeft dan ook de juiste maatstaf – de gemiddelde consument – gehanteerd bij de beoordeling of er sprake is van misleiding ten aanzien van hoedanigheid en identiteit.
46. Consumenten zullen vanwege de uitlatingen op de websites van Keyservice c.s. de indruk hebben dat zij te maken hebben met een deskundige en lokaal gevestigde slotenmaker. De keuze voor deze slotenmaker zal gebaseerd zijn op dit vertrouwen. Consumenten komen vaak pas na het uitvoeren van de slotenmakersdiensten (en na de spoedsituatie) tot het besef dat hun voorstelling van zaken anders was dan op de website was aangegeven. Afzien van een reparatie door een slotenmaker van KeyService c.s. is op zo'n moment niet meer mogelijk. Ook blijkt het, anders dan door Keyservice c.s. geadverteerd, niet mogelijk om hierover beklag te doen bij een lokale slotenmaker. Het vertrouwen van de consument, waarop de keuze voor deze slotenmaker onder meer is gebaseerd, is hierdoor geschaad. Hierdoor kan een consument een besluit over een overeenkomst nemen dat hij anders niet had genomen.
47. De ACM heeft bij vaststelling van het handelen in strijd met artikel 6:193c, eerste lid, aanhef en onder g, BW op goede gronden aangenomen dat er sprake is van misleiding ten aanzien van identiteit en hoedanigheid. De ACM handhaaft haar beslissing in het bestreden besluit.
48. Als laatste stellen bezwaarmakers dat, indien de suggestie zou worden gewekt dat sprake zou zijn van een lokaal slotenmakersbedrijf, dit betrekking zou moeten hebben op de uitvoerende bedrijven en niet op bezwaarmakers.<sup>39</sup> Hiermee stelt KeyService c.s. in feite dat deze overtreding niet aan haar kan worden toegerekend. Dit bezwaar wordt daarom in paragraaf 3.4 behandeld.

### 3.2.2.2 Misleiding over kwaliteitskenmerken en goedkeuring

49. Bezwaarmakers stellen dat het niet relevant is of de uitvoerende slotenmakers in het bezit zijn van een VCA certificaat, omdat deze certificaten geen betrekking hebben op de branche waarin de slotenmakers werken.<sup>40</sup> Hierdoor wordt niet voldaan aan de vereisten van artikel 6:193, eerste lid, aanhef en onder a tot en met g, BW en is er volgens bezwaarmakers geen sprake van misleiding.
50. Deze stelling snijdt geen hout.
51. Zoals besproken in paragraaf 0 van dit besluit, staat bij de beoordeling of er sprake is van misleiding centraal of de gemiddelde consument door misleidende informatie een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen dat hij anders niet had genomen. In dit geval is dus de vraag of de gemiddelde consument door het zien van het logo van het VCA-certificaat een keuze heeft gemaakt die zij anders niet had genomen.

<sup>35</sup> ACM/UIT/552659, rn. 31.

<sup>36</sup> Arrest van 16 juli 1998, Gut Springenheide, C-210/96, ECLI:EU:C:1998:369, rechtsoverweging 31.

<sup>37</sup> Arrest van 22 juni 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer, C-342/9, ECLI:EU:C:1999:323, rechtsoverweging 26.

<sup>38</sup> Zie ook: Arrest van 15 januari 2003, Mystery drinks v OHMI - Karlsberg Brauerei, T-99/01, ECLI:EU:T:2003:7, rechtsoverweging 32.

<sup>39</sup> ACM/IN/670268, p. 4.

<sup>40</sup> ACM/IN/670268, p. 5.



52. Het tonen van een bepaald certificaat kan bij consumenten de indruk wekken dat zij contact opneemt met een betrouwbaar bedrijf of een bedrijf dat een bepaalde deskundigheid bezit. Dit kan eraan bijdragen dat consumenten sneller kiezen voor een bepaald bedrijf. Het staat vast dat deze logo's op de website van KeyService c.s. staan. Het feit dat de slotenmakers die voor slotenmaker Gerard en daarmee voor KeyService c.s. handelden niet in het bezit waren van deze certificering, maakt dat er op de website [www.slotenmakergerard.nl](http://www.slotenmakergerard.nl) misleidende informatie stond.
53. Dat deze certificering niet relevant is voor de sector waarin slotenmakers opereren maakt dit niet anders. Een deel van de consumenten die de website van slotenmaker Gerard bezoeken zullen hun keuze baseren op de informatie die een handelaar op haar websites verstrekt. De aanduidingen ten aanzien van de certificering zijn daar een onderdeel van. Deze geven de indruk dat een handelaar betrouwbaar en/of deskundig is, ongeacht de daadwerkelijke betekenis of inhoud van die aanduiding. KeyService c.s. kan dan ook niet van consumenten verwachten dat zij nader onderzoek zullen doen naar de betekenis van dit certificaat op het moment dat zij dit op een website zien.
54. Dit geldt eveneens voor de uitlating dat de slotenmakers die werkzaam zijn voor slotenmaker Gerard in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG). Het doen van zo een uitlating draagt bij aan het beeld dat de consument heeft ten aanzien van de betrouwbaarheid van een bepaalde handelaar, wat van doorslaggevend belang kan zijn bij de keuze voor een slotenmakersbedrijf. Dit kan erin resulteren dat een consument minder of geen onderzoek doet naar een ander slotenmakersbedrijf.
55. Het tonen van bepaalde certificaten of uitlatingen doen over een VOG kan er daarom dus toe leiden dat een consument een keuze maakt die zij anders niet had genomen. Hierdoor handelde KeyService c.s. in strijd met artikel 6:193g, aanhef en onder d, BW. Dit is een overtreding van artikel 8.8 Whc. De ACM handhaaft dan ook haar oordeel uit het bestreden besluit.

### 3.2.2.3 Misleiding met betrekking tot reviews

56. Bezwaarmakers stellen dat niet is vast komen te staan dat KeyService c.s. zich met opzet op bedrieglijke wijze heeft voorgedaan als consument.<sup>41</sup> KeyService c.s. stelt dat zij niet verantwoordelijk is voor de inhoud van de website.<sup>42</sup>
57. Volgens de ACM treft dit bezwaar geen doel. Zoals in het bestreden besluit is weergegeven, is komen vast te staan dat identieke reviews zijn geplaatst op de websites die te herleiden zijn tot KeyService c.s.<sup>43</sup> KeyService c.s. heeft ook niet betwist dat deze reviews niet authentiek zijn. De ACM gaat daarom uit van deze vaststaande feiten.
58. De niet-authentieke reviews wekken de illusie dat echte consumenten tevreden zijn met het werk van KeyService c.s. Dat kan ertoe leiden dat consumenten sneller zullen kiezen voor de slotenmakers van KeyService c.s. Een keuze die zij wellicht niet hadden gemaakt indien zij de niet-authentieke reviews niet hadden gezien.
59. KeyService c.s. ontkent niet dat zij opdracht heeft gegeven voor het maken van deze websites.<sup>44</sup> Dit maakt dat Keyservice c.s. bestuursrechtelijk verantwoordelijk is voor de inhoud daarvan. Het ligt dan ook in de macht van KeyService c.s. om iets te doen aan deze inhoud. Het in stand laten van de misleiding die volgt uit de niet-authentieke reviews maakt dat KeyService c.s. handelt in strijd met de wet. Dat KeyService c.s. niet met opzet heeft gehandeld, maakt dit niet anders. Opzet is, anders dan KeyService c.s. stelt, geen vereiste voor het vaststellen van een misleidende handelspraktijk.

<sup>41</sup> ACM/IN/678927, p. 6.

<sup>42</sup> ACM/UIT/577879, p. 14.

<sup>43</sup> ACM/UIT/552659, p.12.

<sup>44</sup> ACM/UIT/577879, p. 14.

60. Ten aanzien van de misleidende omissies met betrekking tot de reviews stellen bezwaarmakers dat niet voldaan is aan het causaliteitsvereiste dat voortvloeit uit artikel 6:193d BW.<sup>45</sup>
61. Ook dit bezwaar treft geen doel. Om te handelen in strijd met artikel 6:193g, aanhef en onder v, BW en 6:193d, eerste lid, BW is causaliteit slechts vereist in de zin dat een consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen dat hij anders niet had genomen.
62. In het bestreden besluit is uiteen gezet dat consumenten in toenemende mate reviews gebruiken bij hun oriëntatie- en keuzeprocessen rondom een aankoop.<sup>46</sup> Het is daarom van belang dat informatie die op een website staat ertoe leidt dat de consument een geïnformeerde beslissing maakt. In randnummer 57 is komen vast te staan dat KeyService c.s. niet-authentieke reviews gebruikt. Daarnaast betwist KeyService c.s. niet dat zij consumenten niet informeert over de herkomst of totstandkoming van de reviews.
63. Het verzwijgen van de herkomst of totstandkoming van de reviews maakt dat consumenten geen goed geïnformeerde beslissing nemen over een eventueel af te nemen dienst. Dit heeft tot gevolg dat een consument een ander besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat zij anders niet had genomen. Hierdoor handelt KeyService c.s. in strijd met artikel 6:193g, aanhef en onder v, BW en 6:193d, eerste lid, BW.
64. De ACM handhaaft haar oordeel uit het bestreden besluit.

### 3.2.3 Niet-naleving van informatieverplichtingen door de dienstverlener

65. De ACM heeft in het bestreden besluit geoordeeld dat KeyService c.s. handelt in strijd met artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, BW, wegens het ontbreken van informatie op haar websites.
66. In haar bezwaar stelt KeyService c.s. hierover dat haar dienstverlening niet kan worden aangemerkt als een dienst van de informatiemaatschappij en dat de informatieverplichtingen van artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, BW daarom niet op haar dienstverlening van toepassing zijn.
67. In heroverweging stelt de ACM KeyService c.s. op dit punt in het gelijk. Artikel 3:15d, derde lid BW definieert 'dienst van een informatiemaatschappij' als elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van de afnemer van de dienst wordt verricht zonder dat partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn. De verstrekking van offline diensten valt uitdrukkelijk buiten het toepassingsbereik van artikel 3:15d BW.<sup>47</sup>
68. Het leveren van slotenmakersdiensten vindt per definitie offline plaats. Hierdoor kwalificeren de slotenmakersdiensten van KeyService c.s. niet als een dienst van een informatiemaatschappij en is artikel 3:15d BW niet op KeyService c.s. van toepassing.
69. Per e-mail van 30 mei 2022 heeft de ACM laten weten dat zij zich voor de vraag gesteld zag de grondslag van deze overtreding te wijzigen naar artikel 6:230m BW.<sup>48</sup> De ACM mag in bezwaar overgaan tot een wijziging van de grondslag, mits de partij in staat wordt gesteld om te reageren op de grondslagwijziging.<sup>49</sup> De ACM heeft in diezelfde e-mail aan KeyService c.s. gevraagd te reageren op

<sup>45</sup> ACM/IN/678927, p. 6.

<sup>46</sup> ACM/UIT/552659, rn. 59.

<sup>47</sup> Zie hiervoor punt 18 van de considerans van Richtlijn 2000/31 en HvJ EU 2 december 2010, C-108/09, ECLI:EU:C:2010:725 (Ker Optika).

<sup>48</sup> ACM/UIT/580375.

<sup>49</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 5.1-5.7; : Rechtbank Rotterdam 5 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:6836, r.o. 4.5.

de grondslagwijziging. De zienswijze van KeyService c.s. is op 28 juni 2022 per e-mail aan de ACM verzonden.<sup>50</sup>

70. In haar zienswijze stelt KeyService c.s. dat artikel 6:230m BW niet op haar van toepassing is, omdat zij geen handelaar is. Zij stelt geen overeenkomst te zijn aangegaan met een consument. Ook stelt KeyService c.s. dat er geen derde namens haar of voor haar rekening optrad.
71. De stelling van KeyService c.s. snijdt geen hout.
72. Artikel 6:230m BW is pas van toepassing als wordt voldaan aan het handelaarsbegrip van artikel 6:230g, eerste lid, onder B, BW.<sup>51</sup> In paragraaf 3.1 van dit besluit concludeerde de ACM dat KeyService c.s. kwalificeert als handelaar in de zin van artikel 6:193a, sub b, BW, omdat zij verantwoordelijk is voor de verschillende websites en slotenmakersdiensten bij de consument aanbiedt – of zich in ieder geval naar de consument presenteert als aanbieder van deze diensten. Aangezien KeyService c.s. hierdoor handelt in het kader van haar bedrijfsactiviteiten, is het handelaarsbegrip van artikel 6:230g, eerste lid, onder B, BW ook op haar van toepassing.
73. De ACM zal daarom overgaan tot een wijziging van de grondslag naar artikel 6:230m BW en een inhoudelijke beoordeling op grond van dit wetsartikel.
74. Artikel 6:230m BW bevat informatieverplichtingen die gelden bij verkoop op afstand en verkoop buiten de verkooppriimte. Anders dan artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, BW is de verplichting tot het vermelden van het KvK-nummer hierin niet opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat deze geconstateerde overtreding komt te vervallen. Het ontbreken van informatie over de identiteit van Keyservice B.V. / Plumberservice B.V. en het adres van vestiging zal de ACM wel beoordelen op grond van artikel 6:230m BW.
75. Uit artikel 6:230m, eerste lid, onder b en onder c, BW volgt dat een handelaar informatie over haar identiteit en haar adres van vestiging op duidelijke en begrijpelijke wijze dient te verstrekken aan de consument bij een overeenkomst die op afstand tot stand komt.
76. Anders dan KeyService c.s. beweert, komt er een overeenkomst tot stand tussen haar en de consument op het moment dat de consument telefonisch akkoord geeft voor de slotenmakersdiensten. Hierdoor is er sprake van een overeenkomst op afstand.<sup>52</sup>
77. In het bestreden besluit is vastgesteld dat informatie over haar identiteit en adres van vestiging volledig ontbreekt op de websites van KeyService c.s.<sup>53</sup> Zij heeft dit ook niet betwist. Hierdoor voldoet KeyService c.s. niet aan haar informatieverplichtingen. De ACM oordeelt daarom dat KeyService c.s. in strijd handelt met artikel 6:230m, eerste lid, onder b en onder c, BW. Hierdoor overtreedt KeyService c.s. artikel 8.2a Whc.

### 3.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

78. Volgens KeyService c.s. is er sprake van willekeur, omdat de ACM de slotenmakers niet als overtreder heeft aangemerkt.

<sup>50</sup> ACM/IN/703552.

<sup>51</sup> In artikel 6:230g, eerste lid, onder B, BW wordt het handelaarsbegrip als volgt gedefinieerd: *“Iedere natuurlijke of rechtspersoon die handelt in het kader van zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit, al dan niet mede via een andere persoon die namens hem of voor zijn rekening optreedt”*

<sup>52</sup> Artikel 6:230g, eerste lid, onder e, BW: *“de overeenkomst die tussen de handelaar en de consument wordt gesloten in het kader van een georganiseerd systeem voor verkoop of dienstverlening op afstand zonder gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid van handelaar en consument en waarbij, tot en met het moment van het sluiten van de overeenkomst, uitsluitend gebruik wordt gemaakt van een of meer middelen voor communicatie op afstand”*

<sup>53</sup> ACM/UIT/552659, randnummer 89.

79. Zoals ook wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1 van dit besluit, is de ACM van oordeel dat de individuele slotenmakers werkzaam zijn voor KeyService c.s. De gedragingen van deze individuele slotenmakers worden dan ook aan haar toegerekend. Nu het voor de ACM gaat om één en dezelfde onderneming kan er geen sprake zijn van gelijke gevallen die ongelijk (lijken te) worden behandeld. Zodoende kan niet gesteld worden dat de ACM willekeurig heeft gehandeld door de individuele slotenmakers niet als overtreder aan te merken.
80. KeyService c.s. stelt daarnaast dat aan haar ten onrechte geen last onder dwangsom is opgelegd, terwijl dat in de zaak *Allfree* wel is gedaan.<sup>54</sup>
81. De ACM komt op grond van artikel 2.9 Whc vrijheid toe in de keuze van haar handhavingsinstrument. De ACM moet haar keuzes wel kunnen motiveren indien gelijke gevallen ongelijk (lijken te) worden behandeld. Van gelijke gevallen is echter geen sprake.
82. Tussen de zaak *Allfree* en de huidige zaak bestaan verschillen. Zo is er in het geval van *Allfree* onder andere geen sprake van een agressieve handelspraktijk. Mede vanwege de ernst van de agressieve handelspraktijk heeft de ACM in het geval van KeyService c.s. een boete passend geacht. De ACM heeft met de keuze voor een boete geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geschonden.

### 3.4 KeyService c.s. als overtreder

83. Artikel 5:1 Awb bepaalt dat overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.<sup>55</sup> Bij toerekening aan rechtspersonen is artikel 51 lid 2 en lid 3 Sr van toepassing. De criteria voor deze toerekening heeft de Hoge Raad nader gespecificeerd in het *Drijfmest*-arrest.<sup>56</sup> Daarin is bepaald dat een rechtspersoon als dader kan worden aangemerkt als de gedraging redelijkerwijs aan hem kan worden toegerekend. Dat is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging. Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden of is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Daarvan zal sprake kunnen zijn als één of meer van de volgende omstandigheden zich voordoen:
- het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon;
  - de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon;
  - de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf;
  - de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard.

#### 3.4.1 Gedragingen passen binnen de normale bedrijfsvoering

84. Volgens KeyService is niet voldaan aan de *IJzerdraad*-criteria. In dat kader betwist ze allereerst het hierboven genoemde tweede criterium. De gedragingen zouden niet binnen de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon zijn verricht omdat KeyService c.s. alleen intermediair is.
85. Deze stelling gaat in ieder geval niet op voor de verschillende misleidende handelspraktijken die de ACM heeft vastgesteld. Deze hebben plaatsgevonden via de websites van KeyService c.s. (die in opdracht en voor rekening van KeyService c.s. zijn gebouwd) en zijn daarmee verricht binnen de normale bedrijfsvoering van KeyService c.s. Bij de uitvoering van deze misleidende handelspraktijken zijn de individuele slotenmakers niet betrokken geweest.

<sup>54</sup> Aanvullende gronden van 18 maart 2022

<sup>55</sup> Artikel 5:1 lid 3 Awb.

<sup>56</sup> HR 21-10-2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938.

86. Bij de uitvoering van de agressieve handelspraktijk waren de individuele slotenmakers wel betrokken, want zij hebben de slotenmakers-werkzaamheden bij de consument verricht. Hun werkzaamheden vonden echter plaats onder verantwoordelijkheid en in opdracht van KeyService c.s. KeyService c.s. heeft de organisatie van haar bedrijf opgezet, waarbij zij heeft gekozen voor het inschakelen van slotenmakers als zzp'er. Zij handelen in opdracht en voor rekening en risico van KeyService c.s., wat volgt uit de volgende feiten:

- KeyService presenteert zich als slotenmaker – en niet als intermediair – op haar websites.
- Als consumenten het telefoonnummer bellen, presenteert het bedrijf zich als 'KeyService' en wordt aangegeven dat 'een monteur' zal komen. De slotenmakers konden niet bij de consument ter plaatse komen zonder tussenkomst van KeyService c.s.
- De betalingen van de consumenten komen doorgaans binnen op de rekening van KeyService en niet op de eigen rekening van de slotenmaker. De slotenmaker heeft namelijk een PIN-terminal van KeyService bij zich om de betaling te verrichten. KeyService behoudt vervolgens 70% van de omzet, terwijl 30% van de omzet voor de slotenmaker is. De opbrengsten van de werkzaamheden komen dus grotendeels ten goede aan KeyService en de inkomsten van KeyService zijn rechtstreeks afhankelijk van de werkzaamheden die de slotenmakers verrichten (in plaats van een vast bedrag per bemiddeling). De slotenmaker stuurt KeyService c.s. achteraf een factuur voor zijn deel van de opbrengsten.<sup>57</sup>
- KeyService geeft instructies aan de slotenmakers over de manier waarop ze hun werkzaamheden dienen te verrichten. Zo geeft KeyService instructies over de bedrijfsnaam waaronder de slotenmaker zich bij de consument moet voorstellen, over de werkzaamheden die de slotenmaker moet verrichten, de kosten die zij in rekening moet brengen en de bejegening van consumenten. Als een consument annuleert, vraagt KeyService de slotenmaker ook om verantwoording.
- De consument heeft geen contactgegevens van de slotenmaker en kan bij een klacht alleen contact opnemen met KeyService.

87. Gelet hierop heeft de ACM in het bestreden besluit terecht geconcludeerd dat de werkzaamheden en gedragingen van de slotenmakers zijn verricht binnen de normale bedrijfsvoering van KeyService c.s. De gedragingen zijn KeyService c.s. bovendien dienstig geweest.

### 3.4.2 Aanvaardingscriterium (IJzerdraad-criteria)

88. Ten tweede betwist KeyService dat zij de feitelijke gang van zaken heeft aanvaard of plachtte te aanvaarden. Bij de behoordeling van dit bezwaar betreft de ACM ook het argument van KeyService dat de agressieve handelspraktijk niet aan haar kan worden toegerekend omdat zou zijn gebleken dat zij het gedrag afkeurde.
89. Wat betreft de misleidende handelspraktijken, onderbouwt KeyService c.s. niet hoe zou blijken dat zij de feitelijke gang van zaken niet heeft aanvaard. De ACM stelt dan ook vast dat aan het aanvaardingscriterium is voldaan.
90. Voor de agressieve handelspraktijk geeft KeyService alleen aan dat zou zijn gebleken dat zij het gedrag van de slotenmakers afkeurde. Ook dit is verder niet onderbouwd. In de whatsapp-berichten geeft KeyService instructies aan de slotenmakers. Daaruit volgt dat KeyService c.s. erover kon beschikken of de gedragingen zouden plaatsvinden. In die gesprekken wordt bovendien gecommuniceerd over het bedreigen van consumenten door slotenmakers. Het ligt op de weg van KeyService om te onderbouwen welke inspanningen zij heeft verricht om zulke gedragingen tegen te gaan, zeker gezien de ernst ervan. Echter, in de whatsapp-berichten is te zien dat KeyService deze praktijken juist aanmoedigt. Bovendien volgt uit het dossier dat wanneer consumenten klagen,

<sup>57</sup> Dossierstuk 76, p. 28.

KeyService die klachten niet in behandeling neemt. In plaats van het gedrag af te keuren en de gedragingen tegen te gaan, loopt KeyService juist weg voor signalen van consumenten hierover.

91. De ACM komt tot de conclusie dat voldaan is aan het aanvaardingscriterium.
92. Gelet op het bovenstaande, heeft de ACM in het bestreden besluit terecht geconcludeerd dat de gedragingen zijn verricht in de sfeer van de rechtspersoon KeyService c.s. De gedragingen kunnen aan KeyService c.s. worden toegerekend.

### 3.5 De heer [VERTROUWELIJK] als feitelijk leidinggever

93. Bezwaarmakers betwisten dat de heer [VERTROUWELIJK] aangemerkt kan worden als feitelijk leidinggever. Volgens bezwaarmakers is het enkele feit dat de heer [VERTROUWELIJK] bestuurder is onvoldoende om hem als feitelijk leidinggever aan te merken. Ook zijn de gedragingen niet het gevolg van het door de heer [VERTROUWELIJK] gevoerde beleid. Het feit dat hij actief heeft leidinggeven aan zijn bedrijf brengt niet met zich mee dat hij leiding heeft gegeven aan de verboden gedragingen. Daarbij komt dat bezwaarmakers stellen dat een zelfstandig opzetvereiste geldt voor de verboden gedraging. Zo moet de overtreder bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden dat de verboden gedraging zich zal voordoen. Bezwaarmakers stellen bovendien dat ACM niet per gedraging heeft bewezen waaruit het feitelijk leidinggeven heeft bestaan (en periode waarin de gedragingen hebben plaatsgevonden).
94. De ACM kan zich niet vinden in deze standpunten. Anders dan bezwaarmakers betogen, gaat het bij beboeting van een feitelijk leidinggever niet om een “door natuurlijk persoon gevoerd beleid”. Om te komen tot een beboeting van een feitelijk leidinggever is de ACM gehouden aan de criteria die voortvloeien uit het Slavenburg-arrest. Hierin staat beschreven dat een (rechts)persoon is aan te merken als feitelijk leidinggever indien deze:
  - Op de hoogte was van de verboden gedraging door de rechtspersoon of bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat deze zich zou voordoen;
  - bevoegd en redelijkerwijs gehouden was om de verboden gedraging te voorkomen of te beëindigen;
  - maar maatregelen daartoe achterwege heeft gelaten.
95. De gedragingen zoals beschreven in paragraaf 10.2 van het bestreden besluit laten in voldoende mate zien dat de heer [VERTROUWELIJK] op de hoogte was van de verboden gedragingen of de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat deze zich zouden voordoen. Zo bevestigt de heer [VERTROUWELIJK] in zijn bezwaarschrift dat hij verantwoordelijk is voor de websites waarop de misleidende handelspraktijken zoals omschreven in paragraaf 3.2.2 zich voordoen.<sup>58</sup> Als bestuurder van de onderneming door wie deze handelspraktijken zijn gepleegd, was juist hij redelijkerwijs gehouden deze gedraging te voorkomen of te beëindigen. Maar hij heeft het nemen van deze maatregelen achterwege gelaten.
96. De ACM heeft dan ook op goede gronden geconcludeerd dat de heer [VERTROUWELIJK] feitelijk heeft leidinggegeven aan deze overtredingen.
97. Ten aanzien van de agressieve handelspraktijk geldt hetzelfde. Door deel te nemen aan de whatsappgesprekken, was hij op de hoogte van het feit dat consumenten zijn bedreigd of op andere wijze agressief zijn benaderd. Dit had hij ook kunnen weten doordat consumenten telefonisch contact met KeyService c.s. hebben gezocht. De heer [VERTROUWELIJK] heeft echter nagelaten deze agressieve handelspraktijk effectief te beëindigen, bijvoorbeeld door consequent de individuele slotenmakers aan te spreken op hun gedrag, of door geen zaken meer te doen met deze specifieke

<sup>58</sup> ACM/IN/678927, p. 6.

slotenmakers. Voor zover hij stelt dit wel te hebben gedaan, is dit niet met bewijs onderbouwd. Ook uit het onderliggende dossier blijkt niet dat de heer [VERTROUWELIJK] vaker dan een keer de slotenmakers heeft aangesproken op de manier van handelen. Aangezien de heer [VERTROUWELIJK] dit niet of onvoldoende heeft gedaan, heeft hij ook feitelijk leidinggegeven aan de agressieve handelspraktijk zoals beschreven in paragraaf 3.2.1 van dit besluit.

98. Daarbij komt dat er vanuit het whatsapp account van KeyService c.s. ook meerdere malen is aangedrongen op de agressieve handelspraktijk.<sup>59</sup> Nu niet wordt onderbouwd dat deze aanmoedelingen niet vanuit KeyService c.s. komen, kan de ACM niet anders dan concluderen dat deze van de hand van de heer [VERTROUWELIJK] of een van de medewerkers van KeyService c.s. afkomstig zijn.
99. De ACM handhaaft haar oordeel dat de heer [VERTROUWELIJK] feitelijk leidinggever is van deze overtreding.

#### 4. Het opleggen van een boete en de hoogte daarvan

100. Bezwaarmakers stellen tot slot dat zij de aan hen opgelegde boetes niet kunnen dragen en hebben bij de ACM in de bezwaarfase een draagkracht-verzoek ingediend.<sup>60</sup> Ter onderbouwing hiervan hebben zij de nodige financiële gegevens overgelegd aan de ACM. Dit in aanvulling op de financiële gegevens die zij reeds in de sanctiefase aan de ACM hadden toegestuurd.<sup>61</sup>
  101. Ten aanzien van de beoordeling of een boete te dragen is voor een overtreder, beziet de ACM het actuele geheel van (financiële) omstandigheden. Bij boetes die zijn opgelegd aan rechtspersonen is bepalend of de levensvatbaarheid van die rechtspersoon in gevaar wordt gebracht door de opgelegde boete van de ACM. Bij boetes die zijn opgelegd aan natuurlijke personen beziet de ACM het inkomen en vermogen van de natuurlijke persoon.
- KeyService B.V. en Plumberservice B.V.**
102. In het bestreden besluit heeft de ACM de gezamenlijke basisboete voor KeyService B.V. en Plumberservice B.V. vastgesteld op EUR 900.000. De ACM heeft deze basisboete op grond van evenredigheid gematigd naar EUR 500.000. Aangezien KeyService B.V. en Plumberservice B.V. onvoldoende draagkrachtig waren om een dergelijke boete te voldoen, heeft de ACM deze basisboete verder gematigd naar EUR 200.000.
  103. Uit de door KeyService B.V. en Plumberservice B.V. in bezwaar aangeleverde informatie blijkt dat hun liquiditeit en solvabiliteit in 2021 ver ondermaats zijn en dat zij in 2021 een aanzienlijk verlies hebben geleden. Uit bovenstaande, nieuw ingebrachte actuele financiële gegevens concludeert de ACM dat de situatie van KeyService B.V. en Plumberservice B.V. dusdanig slecht is, dat een faillissement onafwendbaar is. Ook zonder het opleggen van een boete van de ACM. Dit betekent feitelijk dat KeyService B.V. en Plumberservice B.V. geen enkele boete kunnen dragen.
  104. Uit jurisprudentie volgt dat een door de ACM opgelegde boete er niet toe mag leiden dat levensvatbare ondernemingen failliet gaan.<sup>62</sup> In het geval van KeyService B.V. en Plumberservice B.V. is echter geen sprake meer van levensvatbare ondernemingen. Een matiging van de boete op basis van draagkracht heeft feitelijk geen effect op de situatie van deze vennootschappen.
  105. Nu een levensvatbare onderneming ontbreekt en gezien de ernst van de overtredingen die de ACM in hoofdstuk 3 heeft vastgesteld, ligt een verdere matiging van de boete vanwege onvoldoende

<sup>59</sup> ACM/UIT/543211, chat 3, regel 614-628 en ACM/UIT/543211, chat 2, regel 395-396.

<sup>60</sup> ACM/IN/684721.

<sup>61</sup> ACM/IN/645470, ACM/IN/645470, ACM/IN/648793, ACM/IN/652185, ACM/IN/652190, ACM/IN/652192, ACM/IN/652194.

<sup>62</sup> Zie onder meer: College van Beroep voor het bedrijfsleven 20 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:357, r.o. 28.2.

draagkracht niet voor de hand. Van overige boeteverlagende omstandigheden is evenmin sprake. Gezien deze bijzondere omstandigheden, besluit de ACM de boete niet verder te matigen. De ACM acht de in het bestreden besluit opgelegde boete ook in heroverweging - onder aanpassing van de motivering - passend en evenredig. Het bezwaar op dit punt treft dan ook geen doel.

106. Wel oordeelt de ACM in bezwaar dat de overtreding alleen kan worden toegerekend voor en in zover de overtreding plaatsvindt binnen de sfeer van de rechtspersoon. De heer [VERTROUWELIJK] heeft aangegeven dat de bedrijfsactiviteiten van Keyservice B.V. begin 2019 zijn overgegaan naar Plumberservice B.V.<sup>63</sup> Dit heeft tot gevolg dat de boete niet volledig aan de ene dan wel de andere onderneming kunnen worden toegerekend. Dit betekent dat de overtredingen tot 1 januari 2019 worden toegerekend aan Keyservice B.V. en alle overtredingen na deze datum worden toegerekend aan Plumberservice B.V.
107. De ACM oordeelt in heroverweging dat een boete wordt opgelegd aan Keyservice B.V. voor de overtredingen in de periode van oktober 2018 tot 1 januari 2019. Zij acht hiervoor een bedrag van EUR 100.000 passend en geboden.
108. Voor de periode vanaf 1 januari 2019 legt de ACM aan Plumberservice B.V. een boete op. Zij acht hiervoor eveneens een bedrag van EUR 100.000 passend en geboden.

**De heer [VERTROUWELIJK]**

109. In het bestreden besluit heeft de ACM de heer [VERTROUWELIJK] een basisboete opgelegd van EUR 75.000 voor het feitelijk leidinggeven aan de overtredingen gepleegd door KeyService c.s. Gelet op het inkomen en vermogen van de heer [VERTROUWELIJK] heeft de ACM de boete gematigd tot EUR 50.000.
110. De heer [VERTROUWELIJK] heeft in bezwaar een draagkracht-verzoek gedaan. De ACM is echter van oordeel dat hij dit verzoek onvoldoende heeft onderbouwd. De ACM beschikt over een transactie-overzicht van ABN AMRO bank, waaruit volgt dat de heer [VERTROUWELIJK] in maart 2020 grote bedragen aan contant geld heeft opgenomen.<sup>64</sup> De heer [VERTROUWELIJK] heeft echter geweigerd deze transacties nader toe te lichten.<sup>65</sup> Ook heeft de heer [VERTROUWELIJK] tijdens de hoorzitting aangegeven dat hij een bijstandsuitkering heeft aangevraagd.<sup>66</sup> Echter, deze aanvraag bleek later al op het moment van de hoorzitting te zijn afgewezen omdat de heer [VERTROUWELIJK] - ondanks herhaaldelijk verzoek - niet alle gevraagde financiële gegevens heeft aangeleverd.
111. De ACM concludeert dat de heer [VERTROUWELIJK] zijn draagkracht-verzoek onvoldoende heeft onderbouwd. Gelet daarop acht de ACM de in het bestreden besluit opgelegde boete van EUR 50.000 passend en evenredig. De ACM wijst het bezwaar van de heer [VERTROUWELIJK] af.

## 5. Proceskostenvergoeding

112. Keyservice c.s. en de heer [VERTROUWELIJK] hebben verzocht om een vergoeding van de proceskosten. De ACM vergoedt proceskosten indien blijkt dat een besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.<sup>67</sup> De ACM heeft het bestreden besluit ambtshalve aangepast op het punt van één van de overtredingen en de boete voor beide ondernemingen. Die aanpassingen leiden echter niet tot een wezenlijke wijziging van het bestreden besluit. Het bezwaar van de heer [VERTROUWELIJK] is door de ACM ongegrond verklaard.

<sup>63</sup> ACM/UIT/525476, p. 5-7. E.e.a. volgt ook uit de mutaties in de bankrekeningen van Keyservice B.V. en Plumberservice B.V. Zie hiervoor ook: ACM/UIT/547771.

<sup>64</sup> ACM/IN/577638; ACM/UIT/547771, bijlage 7.

<sup>65</sup> ACM/UIT/546430, p. 35.

<sup>66</sup> ACM/UIT/577879, p.3.

<sup>67</sup> Artikel 7:15, tweede lid, Awb.



113. De ACM wijst het verzoek op proceskostenvergoeding dan ook af.

## 6. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart het bezwaar van KeyService Nederland B.V, statutair gevestigd te Helmond, gedeeltelijk gegrond, herroept haar besluit van 25 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/552659 onder aanpassing van de motivering als hierboven aangegeven en stelt de boete voor KeyService Nederland B.V. vast op EUR 100.000,00;
- II. verklaart het bezwaar van Plumberservice B.V., statutair gevestigd te Helmond, gedeeltelijk gegrond, herroept haar besluit van 25 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/552659 onder aanpassing van de motivering als hierboven aangegeven en stelt de boete voor Plumberservice B.V. vast op EUR 100.000,00;
- III. verklaart het bezwaar van de heer [VERTROUWELIJK], geboren op 29 april 1992 te Helmond, ongegrond;
- IV. verklaart de bezwaren voor het overige ongegrond,
- V. wijst de verzoeken van KeyService Nederland B.V., Plumberservice B.V. en de heer [VERTROUWELIJK] tot vergoeding van de in bezwaarfase gemaakte kosten af.

Den Haag, **14 september 2022**

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

w.g.

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA  
bestuurslid

*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](http://www.rechtspraak.nl).*

*U kunt ook digitaal beroep instellen, via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.>*

## Bijlage: Juridisch kader

### Instellingswet Autoriteit Consument en Markt

#### Artikel 12n

1. Indien de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht toepassing geeft aan artikel 51, tweede lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht, bedraagt voor de daar bedoelde overtreder de bestuurlijke boete ten hoogste € 900.000.
2. De bestuurlijke boete die ingevolge het eerste lid ten hoogste kan worden opgelegd wordt verhoogd met 100%, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dagtekening van het van de overtreding opgemaakte rapport, bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een aan die overtreder voor een eerdere overtreding van eenzelfde of een soortgelijk wettelijk voorschrift opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

### Wet handhaving consumentenbescherming

#### Artikel 2.9

Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat een inbreuk of intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder opleggen:

- a. een last onder dwangsom;
- b. een bestuurlijke boete.

#### Artikel 2.15

1. De bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 2.9, bedraagt ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 1% van de omzet van de overtreder.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 2.9, in geval van overtreding van artikel 8.8, voor zover het een oneerlijke handelspraktijk betreft als bedoeld in artikel 193g of artikel 193i van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder.
3. De bestuurlijke boete die ingevolge het eerste of tweede lid ten hoogste kan worden opgelegd wordt verhoogd met 100%, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dagtekening van het van de overtreding opgemaakte rapport, bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een aan die overtreder voor een eerdere overtreding van eenzelfde of een soortgelijk wettelijk voorschrift opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

#### Artikel 8.2

1. Degene die een dienst van de informatiemaatschappij verleent als bedoeld in artikel 15d, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, neemt de artikelen 15a en 15c, 15d, eerste en tweede lid, en 15f van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in acht.
2. Indien commerciële communicatie als bedoeld in artikel 15e, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, deel uitmaakt van een dienst van de informatiemaatschappij of een dergelijke dienst vormt, zorgt degene in wiens opdracht de commerciële communicatie geschiedt, dat artikel 15e, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in acht wordt genomen.
3. De dienstverlener, bedoeld in het eerste lid, neemt de artikelen 196c, 227a, 227b en 227c van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in acht.
4. Indien een wederpartij langs de elektronische weg een verklaring als bedoeld in artikel 227c, tweede lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek uitbrengt die door de in het eerste lid bedoelde dienstverlener mag worden opgevat hetzij als een aanvaarding van een door hem langs de elektronische weg gedaan aanbod, hetzij als een aanbod naar aanleiding van een door hem langs de elektronische weg gedane uitnodiging om in onderhandeling te treden, bevestigt de dienstverlener de ontvangst van deze verklaring zo spoedig mogelijk langs elektronische weg aan de wederpartij.

5. Het derde en vierde lid zijn niet van toepassing, indien een overeenkomst uitsluitend door middel van de uitwisseling van elektronische post of een soortgelijke vorm van individuele communicatie tot stand komt.

*Artikel 8.2a*

1. Een handelaar als bedoeld in artikel 230g, eerste lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, die een overeenkomst aangaat waarop Afdeling 2B van Titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, neemt de bepalingen van die afdeling in acht.
2. Indien een overeenkomst waarop Afdeling 2B van Titel 5 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is, tot stand komt via een andere persoon, handelend in het kader van zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit, die daarbij optreedt namens of voor rekening van een handelaar, neemt ook die andere persoon de bepalingen van die afdeling in acht.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing voordat de consument is gebonden aan een overeenkomst, dan wel aan een daartoe strekkend aanbod.

*Artikel 8.8*

Het is een handelaar als bedoeld in artikel 193a, eerste lid, onderdeel b, van Boek 6 van het Burgerlijk wetboek niet toegestaan oneerlijke handelspraktijken te verrichten als bedoeld in Afdeling 3A van Titel 3 van dat boek.

**Burgerlijk wetboek**

*Artikel 3:15d, eerste lid, aanhef en onder a en c, en derde lid*

1. Degene die een dienst van de informatiemaatschappij verleent, maakt de volgende gegevens gemakkelijk, rechtstreeks en permanent toegankelijk voor degenen die gebruik maken van deze dienst, in het bijzonder om informatie te verkrijgen of toegankelijk te maken:
  - a. zijn identiteit en adres van vestiging;  
(...)
  - c. voor zover hij in een handelsregister of een vergelijkbaar openbaar register is ingeschreven: het register waar hij is ingeschreven en zijn inschrijvingsnummer, of een vergelijkbaar middel ter identificatie in dat register;  
(...)
2. (...)
3. Onder dienst van de informatiemaatschappij wordt verstaan elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van de afnemer van de dienst wordt verricht zonder dat partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn. Een dienst wordt langs elektronische weg verricht indien deze geheel per draad, per radio, of door middel van optische of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen met behulp van elektronische apparatuur voor de verwerking, met inbegrip van digitale compressie, en de opslag van gegevens.

*Artikel 6:193b*

1. Een handelaar handelt onrechtmatig jegens een consument indien hij een handelspraktijk verricht die oneerlijk is.
2. Een handelspraktijk is oneerlijk indien een handelaar handelt:
  - a. in strijd met de vereisten van professionele toewijding, en
  - b. het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is beperkt of kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.
3. Een handelspraktijk is in het bijzonder oneerlijk indien een handelaar:
  - a. een misleidende handelspraktijk verricht als bedoeld in de artikelen 193c tot en met 193g, of
  - b. een agressieve handelspraktijk verricht als bedoeld in de artikelen 193h en 193i.
4. De gangbare en rechtmatige reclamepraktijk waarbij overdreven uitspraken worden gedaan of uitspraken die niet letterlijk dienen te worden genomen, maken een reclame op zich niet oneerlijk.

*Artikel 6:193c*

1. Een handelspraktijk is misleidend indien informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is of die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden, al dan niet door de algemene presentatie van de informatie, zoals ten aanzien van:

(...)

f. de hoedanigheid, kenmerken en rechten van de handelaar of zijn tussenpersoon, zoals zijn identiteit, vermogen, kwalificaties, status, erkenning, affiliatie, connecties, industriële, commerciële of eigendomsrechten of zijn prijzen, bekroningen en onderscheidingen;

(...)

waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.

#### *Artikel 6:193d*

1. Een handelspraktijk is bovendien misleidend indien er sprake is van een misleidende omissie.

2. Een misleidende omissie is iedere handelspraktijk waarbij essentiële informatie welke de gemiddelde consument nodig heeft om een geïnformeerd besluit over een transactie te nemen, wordt weggelaten, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.

3. Van een misleidende omissie is eveneens sprake indien essentiële informatie als bedoeld in lid 2 verborgen wordt gehouden of op onduidelijke, onbegrijpelijke, dubbelzinnige wijze dan wel laat verstrekt wordt, of het commerciële oogmerk, indien dit niet reeds duidelijk uit de context blijkt, niet laat blijken, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.

4. Bij de beoordeling of essentiële informatie is weggelaten of verborgen is gehouden worden de feitelijke context, de beperkingen van het communicatiemedium alsook de maatregelen die zijn genomen om de informatie langs andere wegen ter beschikking van de consument te stellen, in aanmerking genomen.

#### *Artikel 193g*

De volgende handelspraktijken zijn onder alle omstandigheden misleidend:

(...)

d. beweren dat een handelaar of een product door een openbare of particuliere instelling is aanbevolen, erkend of goedgekeurd terwijl dat niet het geval is, of iets dergelijks beweren zonder dat aan de voorwaarde voor de aanbeveling, erkenning of goedkeuring is voldaan;

(...)

v. op bedrieglijke wijze beweren of de indruk wekken dat de handelaar niet optreedt ten behoeve van zijn handel, bedrijf, ambacht of beroep of zich op bedrieglijke wijze voordoen als consument;

(...)

#### *Artikel 6:193h*

1 Een handelspraktijk is in haar feitelijke context, al haar kenmerken en omstandigheden in aanmerking genomen, agressief indien door intimidatie, dwang, waaronder het gebruik van lichamelijk geweld, of ongepaste beïnvloeding, de keuzevrijheid of de vrijheid van handelen van de gemiddelde consument met betrekking tot het product aanzienlijk wordt beperkt of kan worden beperkt waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.

2 Bij de bepaling of een handelspraktijk agressief is, wordt rekening gehouden met:

a. het tijdstip, de plaats, de aard en de vasthoudendheid die bij de handelspraktijk wordt gedemonstreerd;

b. het gebruik van dreigende gedragingen of dreigende of grove taal;

c. het uitbuiten door de handelaar van bepaalde tegenslagen of omstandigheden die zo ernstig zijn dat zij het beoordelingsvermogen van de consument kunnen beperken, hetgeen de handelaar bekend is, met het oogmerk het besluit van de consument met betrekking tot het product te beïnvloeden;

d. bezwarende of disproportionele niet-contractuele belemmeringen die door de handelaar zijn opgelegd ten aanzien van een consument die zijn rechten uit de overeenkomst wenst uit te oefenen waaronder het recht om de overeenkomst te beëindigen of een ander product te kiezen;

e. het dreigen met maatregelen die wettelijk niet kunnen worden genomen.

*Artikel 6:230m*

1 Voordat de consument gebonden is aan een overeenkomst op afstand of een overeenkomst buiten de verkooppriimte, dan wel aan een daartoe strekkend aanbod, verstrekt de handelaar de consument op duidelijke en begrijpelijke wijze de volgende informatie:

(...)

b. de identiteit van de handelaar, zoals zijn handelsnaam;

c. het geografische adres waar de handelaar gevestigd is en het telefoonnummer en e-mailadres van de handelaar en, indien de handelaar andere vormen van online communicatie verstrekt waarmee de consument de schriftelijke correspondentie met de handelaar, waaronder de datum en het tijdstip van dergelijke correspondentie, op een duurzame gegevensdrager kan bewaren, gedetailleerde informatie over deze andere vormen, alsmede, indien van toepassing, het geografische adres en de identiteit van de (...)

### Algemene wet bestuursrecht

*Artikel 5:1*

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

### Boetebeleidsregel ACM 2014

*Artikel 2.5, eerste tot en met derde lid*

1. Indien artikel 2.3, eerste lid, niet van toepassing is, stelt de ACM de basisboete, in het geval dat aan een overtreder blijkt een wettelijke bepaling een maximale boete van € 900.000 dan wel, indien dat meer is, een promillage van de totale jaaromzet kan worden opgelegd, vast binnen de bandbreedtes van de volgende boete categorieën:

| Categorie     | Onderkant van de bandbreedte |                                   | Bovenkant van de bandbreedte |                                   |
|---------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
|               | vast bedrag                  | of ‰ van de omzet als dat meer is | vast bedrag                  | of ‰ van de omzet als dat meer is |
| categorie I   | € 15.000                     | 0,25 ‰                            | € 150.000                    | 2,5 ‰                             |
| categorie II  | € 75.000                     | 0,5 ‰                             | € 300.000                    | 5 ‰                               |
| categorie III | € 150.000                    | 0,75 ‰                            | € 600.000                    | 7,5 ‰                             |
| categorie IV  | € 300.000                    | 2,5 ‰                             | € 650.000                    | 25 ‰                              |
| categorie V   | € 400.000                    | 5 ‰                               | € 700.000                    | 50 ‰                              |
| categorie VI  | € 500.000                    | 7,5 ‰                             | € 800.000                    | 75 ‰                              |

2. In de bijlage worden de bepalingen ter zake waarvan ingeval van een overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld in de daarbij aangewezen boetecategorie.

---

3. Indien de in het tweede lid bedoelde indeling in een boetecategorie in het concrete geval naar het oordeel van de ACM geen passende beboeting toelaat, kan de naast hogere of de naast lagere categorie worden toegepast.