



Besluit

Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/503958
Zaaknummer : ACM/18/034372
Datum :

1 Samenvatting

1. [VERTROUWELIJK] (hierna: verzoeker) heeft een handhavingsverzoek ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM heeft hierop te kennen gegeven dat de verzoeker geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In bezwaar zijn omstandigheden aangevoerd op basis waarvan de verzoeker meent wel belanghebbende te zijn.
2. De in bezwaar aangevoerde omstandigheden maken dit niet anders, aangezien het evident is dat een persoonlijk belang van de verzoeker ontbreekt. Daarnaast hebben het handhavingsverzoek en het bezwaar betrekking op punten waarop de ACM geen toezicht houdt. De ACM verklaart het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk.

2 Verloop van de procedure

3. De verzoeker heeft de ACM verzocht om handhavend op te treden ten aanzien van de handelswijze van aanbieders van openbaar vervoer en Trans Link Systems (TLS).¹ Deze ondernemingen zouden in strijd handelen met wettelijke bepalingen, als gevolg waarvan de verzoeker als gebruiker van het openbaar vervoer en een OV-chipkaart zou worden benadelend. Daarnaast zouden buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden.
4. De ACM heeft schriftelijk laten weten dat de verzoeker niet als belanghebbende is aan te merken, aangezien zijn belang zich niet onderscheidt van de belangen van andere gebruikers van het openbaar vervoer en een OV-chipkaart.² Het handhavingsverzoek is bij de ACM als melding geregistreerd.
5. De verzoeker heeft hiertegen zijn bezwaar schriftelijk kenbaar gemaakt.³ De verzoeker heeft telefonisch laten weten een schriftelijke reactie van de ACM te wensen.

¹ Brief met kenmerk ACM/IN/419635.

² Brief met kenmerk ACM/UIT/499981.

³ Brief met kenmerk ACM/IN/422056.

3 Bezwaargronden

6. In het bezwaar noemt de verzoeker een aantal omstandigheden waaruit zou blijken dat hij belanghebbende is. De omstandigheden betreffen de volgende onderwerpen:
 - de beperkte geldigheidsduur van de OV-chipkaart, terwijl de verzoeker ook na deze geldigheidsduur met zijn OV-chipkaart wenst te reizen;
 - de verplichte borg voor de OV-chipkaart, terwijl de verzoeker enkel voor de reis wenst te betalen;
 - het niet kunnen betreden van (bepaalde) stations zonder OV-chipkaart, zodat de daar gevestigde winkels niet bezocht kunnen worden, althans dat deze winkels niet bezocht kunnen worden zonder dat de verzoeker op het betreffende station als 'ingecheckt' staat geregistreerd;
 - het aanspreken van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) die met hun handelswijze volgens de verzoeker misbruik zouden maken van hun bevoegdheden, waarop proces-verbaal is opgemaakt en de verzoeker enkele uren op een politiebureau is vastgehouden;
 - de contractuele voorwaarde waarbij een boete wordt opgelegd indien de reiziger niet uitcheckt; en
 - de ontvangst van meerdere aanmaningen tot betalen van opgelegde contractuele boetes.
7. Naast de vraag of alle bovengenoemde punten in verband kunnen worden gebracht met wet- en regelgeving waarop de ACM toezicht houdt en dus voor enige inhoudelijke beoordeling van de ACM relevant zouden zijn, moet tevens de vraag worden gesteld of de verzoeker op basis van deze punten belanghebbende is.

4 Beoordelingskader

Taken en bevoegdheden van de ACM

8. Op grond van haar wettelijke taak houdt de ACM toezicht op de naleving van regels die consumenten beschermen (consumentenrecht)⁴ en ziet zij er op toe dat ondernemingen in de vervoersmarkt zich aan de regels houden.⁵
9. De ACM kan onderzoek doen indien zij vermoedt dat er sprake is van een overtreding van wet- en regelgeving waarop de ACM toezicht houdt. De ACM kan maatregelen nemen, zoals het opleggen van boetes, indien uit onderzoek blijkt dat sprake is van een overtreding van die wet- en regelgeving. Zowel in het kader van onderzoek als het opleggen van maatregelen in geval van een overtreding, beschikt de ACM over verschillende wettelijke bevoegdheden.
10. Bij de uitoefening van haar wettelijke taken en bevoegdheden handelt de ACM binnen de door de wet gestelde grenzen. Daarbuiten is de ACM niet bevoegd om te handelen, wat met zich meebrengt dat zij geen toezichthoudende taak of bevoegdheid kan toe-eigenen zonder dat hiervoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat.

⁴ Voor een overzicht van wet- en regelgeving die consumenten beschermen waarop de ACM toezicht houdt, zie <<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/verkoop-aan-consumenten/wet--en-regelgeving/wetten-en-regels-voor-verkoop-aan-consumenten>>

⁵ Voor een overzicht van wet- en regelgeving in de vervoersmarkt waarop de ACM toezicht houdt, zie <<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/vervoer/wet--en-regelgeving/wet--en-regelgeving-vervoer>>

Belanghebbende-begrip

11. De ACM neemt slechts handhavingsverzoeken in behandeling indien deze afkomstig zijn van een belanghebbende. Handhavingsverzoeken zijn namelijk aanvragen in de zin van artikel 1:3, lid 3, Awb, waaronder wordt verstaan:

“een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.”

Het begrip ‘belanghebbende’ is een juridisch begrip, wat wil zeggen dat het begrip wordt uitgelegd volgens de wet en rechtspraak. Voordat de ACM een handhavingsverzoek inhoudelijk beoordeelt moet de ACM dus eerst de vraag beantwoorden of dat handhavingsverzoek is gedaan door een belanghebbende.

12. Artikel 1:2, lid 1, Awb bepaalt dat een ‘belanghebbende’ is:

“degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken”.

13. Op basis van vaste rechtspraak gelden vijf criteria om per geval te kunnen beoordelen of sprake is van een belanghebbende. Deze criteria zijn cumulatief, wat wil zeggen dat aan ieder criterium moet zijn voldaan. De criteria zijn:

- Eigen belang: een persoon kan slechts opkomen voor zijn eigen belangen en in beginsel niet voor de belangen van een derde;
- Persoonlijk belang: het belang dient persoonlijk van aard te zijn, om te voorkomen dat telkens een te grote hoeveelheid personen betrokken is bij elk besluit dat door een bestuursorgaan wordt genomen. De belanghebbende dient zich daarom voldoende te onderscheiden van de personen die niet als belanghebbenden worden gezien;
- Objectief bepaalbaar belang: het belang moet objectief te bepalen zijn en dus niet alleen subjectief zijn. Een belang dat alleen bestaat in de belevingswereld van een persoon levert niet voldoende grond op om als belanghebbende te worden gezien;
- Actueel en voldoende zeker belang: een persoon wordt slechts als belanghebbende beschouwd indien hij ten tijde van het genomen besluit, actueel belang heeft. Een belang dat onzeker of in de toekomst is gelegen, is onvoldoende; en
- Direct geraakt belang: hiermee wordt bedoeld dat er voldoende mate van causaal verband aanwezig moet zijn tussen het genomen of te nemen besluit en het belang van de persoon in kwestie.

14. Bestuursorganen, zoals de ACM, en bestuursrechters toetsen steeds zelfstandig en uit zichzelf (ambtshalve) aan voornoemde criteria.

Het vereiste van een persoonlijk belang

15. Het vereiste van het hebben van een persoonlijk belang vloeit voort uit de woorden ‘wiens belang rechtstreeks betrokken is’ in artikel 1:2, lid 1 Awb. Met deze woorden wordt een zekere begrenzing beoogd aan de kring personen die een aanvraag, zoals een handhavingsverzoek, kunnen doen. Een willekeurig persoon valt hier in ieder geval niet onder. Een puur subjectief gevoel van sterke betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk ook, is niet voldoende om te kunnen spreken van een persoonlijk belang.
16. Ook een persoon van wie misschien nog gezegd kan worden dat hij enig belang heeft, maar zich op dat punt niet onderscheidt van grote aantallen anderen, kan eveneens niet beschouwd worden

als een persoon met een persoonlijk belang. Van velen kan in beginsel worden gezegd dat zij enig (immaterieel) belang hebben⁶, maar van de meesten moet echter gezegd worden dat zij niet een speciaal of persoonlijk belang hebben.

17. In de rechtspraak zijn talloze voorbeelden waarbij de bestuursrechter oordeelde dat er geen sprake was van een persoonlijk belang. Illustratief zijn besluiten als gevolg waarvan een gebied (tijdelijk) wordt afgesloten of beperkt toegankelijk is.⁷ De omstandigheid dat een frequente bezoeker van een stadscentrum het centrum niet meer (ongehinderd) kan bereiken, is bijvoorbeeld ontoereikend voor het oordeel dat die klager zich in voldoende mate van andere bezoekers onderscheidt. Iedere andere weggebruiker wordt immers op dezelfde manier gehinderd wanneer een bepaald gebied wordt afgesloten.⁸
18. Ook frequente wandelaars van een (natuur)gebied die opkomen tegen een geslotenverklaring hebben in beginsel geen bijzonder, individueel belang. De omstandigheid dat zij in het gesloten gebied reeds jaren lang wandeltochten ondernemen en dat zij behoren tot een beperkt aantal personen dat deze gebieden in het kader van de wandeltochten betreedt, is ook ontoereikend voor het oordeel dat zij zich in voldoende mate onderscheiden van anderen die zich in de gesloten gebieden willen begeven.⁹
19. Uit de genoemde voorbeelden blijkt heel duidelijk dat enkel de omstandigheid dat de klager zich weliswaar enigszins onderscheidt van andere personen, niet voldoende is om een persoonlijk belang aan te nemen. Het is anders wanneer een besluit betrekking heeft op een duidelijke en bepaalde groep. Personen die behoren tot een dergelijke groep onderscheiden zich immers van personen die niet tot die groep behoren. Deze personen hebben een daarom persoonlijk belang.

5 Beoordeling bezwaar door ACM

Punten inzake Besluit personenvervoer 2000 en buitengewoon opsporingsambtenaren

20. De ACM houdt geen toezicht op de naleving van de bepaling waaraan u refereert in uw handhavingsverzoek en uw bezwaar, te weten artikel 47 van het Besluit personenvervoer 2000.¹⁰ Evenmin komt de ACM enige taak of bevoegdheid toe om de handelswijze van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) te beoordelen. Op grond van deze regelgeving is de ACM derhalve niet bevoegd en komt zij niet toe aan de beoordeling op sprake is van een handhavingsverzoek.

Punten inzake contractuele voorwaarden van openbaar vervoerders en/of TLS en de Wet handhaving consumentenbescherming

21. De ACM kan op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming¹¹ ingrijpen wanneer contractuele voorwaarden in strijd zijn met regels die consumenten beschermen. Maar zoals de ACM reeds in haar brief¹² heeft opgemerkt, hebben individuele klagers die de ACM verzoeken om handhaving van regels die consumenten beschermen geen persoonlijk belang en zijn daarom

⁶ De wetgever noemt bijv. een besluit tot verlening van een sloopvergunning voor een monument, zie MVT, Parl. Gesch. Awb I, p. 148.

⁷ Bijvoorbeeld verkeersbesluiten of geslotenverklaringen.

⁸ ABRvS 3 juli 1998, AB 1998/332.

⁹ ABRvS 18 mei 2005, JB 2005/192.

¹⁰ Besluit van 14 december 2000, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 (Besluit personenvervoer 2000), Stb. 2018, 135.

¹¹ Wet van 20 november 2006, houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming), Stb. 2018, 94.

¹² Brief met kenmerk ACM/UIT/499981.

geen belanghebbende. Het belang van een individuele klager kan immers niet worden onderscheiden van het algehele belang, namelijk de bescherming van consumenten.

22. Hoewel de in bezwaar aangedragen omstandigheden de situatie van de verzoeker mogelijk en waarschijnlijk anders dan de situatie van andere consumenten maken, brengt dit niet automatisch met zich dat de verzoeker belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, lid 1, Awb. De vraag die namelijk moet worden beantwoord is of zijn situatie zich in voldoende mate onderscheidt van eenieder ander die gebruik maakt van het openbaar vervoer met een OV-chipkaart. Naar het oordeel van de ACM is dit niet het geval. Eenieder die gebruik maakt van een OV-chipkaart en het openbaar vervoer is gebonden aan dezelfde voorwaarden.

6 Besluit

23. Omdat de ACM niet de wettelijke taak heeft om toezicht te houden op de naleving van enige bepaling in het Besluit personenvervoer 2000 en evenmin de taak heeft om de handelswijze van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) te beoordelen, is het handhavingsverzoek voor zover dit hier betrekking op heeft niet aan te merken als aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3, Awb. De ACM is derhalve niet verplicht het handhavingsverzoek te behandelen.
24. Het is voor de ACM evident dat de verzoeker niet voldoet aan de criteria van het belanghebbende-begrip van artikel 1:2, lid 1, Awb, voor zover het handhavingsverzoek betrekking heeft op handhaving van consumentenrecht. Daarom heeft de ACM het handhavingsverzoek niet aangemerkt als aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3, Awb. Het gevolg daarvan is dat het bezwaar niet-ontvankelijk is. De ACM is derhalve niet verplicht uw handhavingsverzoek te behandelen.
25. De ACM verklaart uw bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk.

7 Afzien hoorplicht

26. De ACM dient voordat zij op bezwaar beslist een belanghebbende in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.¹³ Hiervan kan de ACM afzien indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is.¹⁴ Hiervan is in dit geval sprake. Daarnaast heeft de verzoeker telefonisch te kennen gegeven dat hij een schriftelijke reactie van de ACM wenst en geen behoefte heeft aan een mondelinge toelichting op het bezwaar. De ACM ziet er dan ook van af de verzoeker in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.

¹³ Artikel 7:2, lid 1, Awb.

¹⁴ Artikel 7:3, sub a, Awb.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,
w.g.

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

Als belanghebbende bij dit besluit op bezwaar 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 bekendmaking van dit besluit. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl. U kunt ook digitaal beroep instellen, via www.rechtspraak.nl. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.