



Besluit

Besluit op het bezwaar van [vertrouwelijk]

Ons kenmerk : ACM/UIT/650623
Zaaknummer : ACM/25/194700
Datum : 17 juli 2025

1. Samenvatting

1. In dit besluit verklaart de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) het bezwaar van [vertrouwelijk] (hierna: bezwaarmaker) gericht tegen het besluit van 24 januari 2025 ongegrond. Ook in bezwaar komt de ACM tot de conclusie dat de opgevraagde documenten waarop het bezwaar ziet, terecht niet zijn verstrekt.

2. Achtergrond van de zaak en verloop van de procedure

2. Op 13 november 2024 heeft bezwaarmaker verzocht om de openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot het kwijtschelden of niet-innen van boetes en andersoortige publiekrechtelijke geldschulden die door marktpartijen aan de ACM zijn verschuldigd in de periode van 1 januari 2019 tot en met 13 november 2024 (hierna: het verzoek).¹ Het betreft de vier navolgende categorieën van gegevens:
 - a. Besluiten over het niet-innen of kwijtschelden van door de ACM opgelegde boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 1);
 - b. Andersoortige afspraken over het niet-innen of kwijtschelden van boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 2);
 - c. Interne gedrags- of beleidslijnen met betrekking tot het niet-innen of kwijtschelden van boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 3); en
 - d. Interne en externe gespreksverslagen, memo's, brieven, notities, e-mails, sms-berichten en WhatsApp-berichten over het niet-innen of kwijtschelden van boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 4).²
3. Naar aanleiding van het verzoek om openbaarmaking heeft de ACM een document gevonden dat ziet op intern beleid met betrekking tot het kwijtschelden en niet-innen van boetes en andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (categorie 3). De ACM heeft in haar besluit van 24 januari 2025 (hierna: het bestreden besluit)³ dit document openbaar gemaakt, geschoond van persoonsgegevens en andere vertrouwelijkheden. Voor het overige heeft de ACM het verzoek afgewezen (categorieën 1, 2 en 4).

¹ ACM/IN/928846.

² In een telefoongesprek op 3 december 2024 is het verzoek verder gespecificeerd. Hiervoor verwijst de ACM naar nr. 2 van het besluit.

³ ACM/UIT/635455.

4. Bezwaarmaker heeft op 6 maart 2025 bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit en op 4 april 2025 haar bezwaargronden aangevuld (hierna: het bezwaar).⁴ Op 16 juni 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.⁵

3. Bezwaargronden

5. In bezwaar zijn samengevat de volgende argumenten aangevoerd.
6. Bezwaarmaker stelt dat de ACM verstrekking van de door haar vervaardigde documenten niet op grond van artikel 12w Instellingswet ACM (hierna: lw) had mogen weigeren omdat deze documenten gegevens bevatten als bedoeld in artikel 7 Instellingswet.⁶ Voor zover in de gevonden documenten dergelijke gegevens of inlichtingen staan, dienen deze op grond van een beoordeling per passage onleesbaar te worden gemaakt. Artikel 7 lw biedt volgens bezwaarmaker geen grondslag om documenten integraal te weigeren.
7. Bezwaarmaker meent dat de ACM ook geen beroep had mogen doen op de uitzonderingsgrond van artikel 12u, vierde lid, lw, waarbij documenten niet openbaar worden gemaakt wanneer dit in strijd is met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.⁷ Het openbaar maken van deze documenten past volgens bezwaarmaker juist bij de taakuitvoering van de ACM zoals opgenomen in de lw⁸ en recent bevestigd door het CBB.⁹
8. Tot slot heeft de ACM volgens bezwaarmaker onterecht geoordeeld dat openbaarmaking zich niet zou verdragen met het belang van het toezicht van de ACM in de zin van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d Wet open overheid (hierna: Woo). bezwaarmaker meent dat deze weigeringsgrond alleen inspectie- en toezichtmethoden en -technieken beoogt te beschermen.¹⁰ Ook hierom had de ACM niet integraal de documenten mogen weigeren maar had de ACM deze documenten moeten schonen van vertrouwelijke gegevens.
9. Bezwaarmaker heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat zij geen interesse heeft in gegevens over de individuele posities van betrokken ondernemingen. Zij wenst door middel van de door haar verzochte documenten inzicht te verkrijgen in het proces dat de ACM doorloopt omtrent het kwijtschelden of niet innen van bestuurlijke boetes.

4. Beoordeling bezwaar door ACM

10. De kern van het bezwaar van bezwaarmaker ziet erop dat de ACM onterecht de openbaarmaking van *vervaardigde* documenten die voortbouwen op *verkregen* gegevens integraal weigert. Anders dan bezwaarmaker stelt, weigert de ACM dit niet op grond van artikel 7 lw (bezwaargrond I). De ACM doet dit op basis van een beoordeling onder artikel 12w lw. De conclusie van die beoordeling is ook in bezwaar dat openbaarmaking van de door bezwaarmaker verzochte stukken in strijd komt met de belangen van het aan ACM opgedragen toezicht (bezwaargrond II). De ACM wijst het bezwaar van bezwaarmaker daarom af. Dit licht de ACM hieronder toe.

4.1. Wettelijk kader

11. Op grond van artikel 8.8 en de bijlage bij de Woo vormen artikel 7, eerste lid, en de artikelen 12u, 12v en 12w lw een uitputtend vertrouwelijkheidsregime dat voorrang heeft op de Woo. Artikel 7, eerste lid, lw bepaalt dat gegevens en inlichtingen die de ACM heeft *verkregen* bij de uitvoering van een aan haar opgedragen taak niet openbaar gemaakt worden. Volgens artikel 7, tweede en derde

⁴ ACM/IN/976868.

⁵ Het verslag van de hoorzitting (ACM/UIT/651345) is op 7 juli 2025 aan bezwaarmaker toegestuurd.

⁶ ACM/IN/976868, rnr. 2.1 en 2.2.

⁷ ACM/IN/976868, rnr. 2.3-2.5.

⁸ Artikel 2 lid 5 lw.

⁹ CBB 11 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:392, ror. 7.1.

¹⁰ ACM/IN/976868, rnr. 2.6.

lid, Iw, kunnen op die geheimhoudingsplicht slechts wettelijke uitzonderingen van toepassing zijn.¹¹ Artikel 12w van de Iw bepaalt dat de ACM documenten die zij zelf heeft *vervaardigd of heeft laten vervaardigen* voor de uitvoering van een aan haar opgedragen taak openbaar kan maken. Openbaarmaking moet echter worden geweigerd wanneer openbaarmaking naar het oordeel van de ACM in strijd komt met het belang van het aan de ACM opgedragen toezicht. Dit volgt uit artikel 12w, vijfde lid, in samenhang bezien met artikel 12u, vierde lid, van de Iw.

12. Wanneer het, zoals in het bezwaar van bezwaarmaker, gaat om documenten die zijn *vervaardigd* bij de uitvoering van een aan de ACM opgedragen taak, maar die voortborduren op gegevens en inlichtingen die zij heeft *verkregen* bij de uitvoering van deze taak, is de toets van artikel 12w Iw op dat document volledig van toepassing.¹²

4.2. (Gedeeltelijke) openbaarmaking is in strijd met het belang van toezicht

13. De ACM weigert de openbaarmaking van de gegevens waar bezwaarmaker om verzoekt omdat openbaarmaking in strijd komt met het belang van het aan de ACM opgedragen toezicht.¹³ De gevraagde documenten bevatten vertrouwelijke gegevens van en over partijen die betrokken zijn in handhavingss dossier van de ACM. De gegevens betreffen bovendien gevoelige informatie over de financiële draagkracht van deze partijen. De ACM hanteert als uitgangspunt dat documenten uit dit soort dossiers in beginsel niet openbaar worden gemaakt.¹⁴
14. De ACM is bij de uitvoering van de taken die aan haar zijn opgedragen in het kader van toezicht, handhaving en regulering, 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. Indien de ACM die gegevens en inlichtingen alsnog openbaar maakt, kan de vertrouwensrelatie tussen de ACM en de onder toezicht gestelde ondernemingen onder druk komen te staan. De uitvoering van de wettelijke taken van de ACM kan in die situatie worden bemoeilijkt, omdat aannemelijk is dat partijen dan terughoudender worden om alle benodigde gegevens en inlichtingen met de ACM te delen. In de rechtspraak is bevestigd dat dit belang van de ACM toereikend is om niet over te gaan tot openbaarmaking van documenten.¹⁵
15. De ACM merkt daarbij op dat het via de band van artikel 12w van de Iw openbaar maken van gegevens in de zin van artikel 7, eerste lid, Iw de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht niet mag ondergraven. Openbaarmaking van de door bezwaarmaker gevraagde gegevens zou dit wel doen. Daarom weigert ACM integraal de openbaarmaking van deze stukken.
16. De ACM is hierbij niet gehouden te onderzoeken of en welke documenten zich in geanonimiseerde vorm deels wel zouden lenen voor openbaarmaking. De rechtbank Rotterdam heeft recentelijk geoordeeld dat het stelsel van de Iw geen aanknopingspunt biedt voor het standpunt dat de ACM per document, waarvan de ACM van oordeel is dat openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het opgedragen toezicht op de naleving, zou moeten beoordelen welke onderdelen van dat document wel (deels) openbaar gemaakt zouden kunnen worden.¹⁶
17. De ACM benadrukt dat, anders dan bezwaarmaker heeft gesteld tijdens de hoorzitting, de documenten waar zij om verzoekt onderdeel vormen van het toezicht van de ACM.¹⁷ In dit geval zijn

¹¹ Artikel 7 vermeldt de navolgende uitzonderingen: Voor de betrokken gegevens geldt een andere wettelijke regeling, een andere toezichthouder wil voor haar wettelijke taak gebruik maken van de betrokken gegevens, of de gegevens worden gevraagd door de onderneming over wie de gegevens gaan.

¹² Rechtbank Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864, ro. 5.1.2; Rechtbank Rotterdam, 10 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:35, ro. 8.2.

¹³ Op grond van artikel 12w, vijfde lid, in samenhang bezien met artikel 12w, vierde lid, en artikel 12u, vierde lid, van de Iw.

¹⁴ Artikel 7 vermeldt de navolgende uitzonderingen: Voor de betrokken gegevens geldt een andere wettelijke regeling, een andere toezichthouder wil voor haar wettelijke taak gebruik maken van de betrokken gegevens, of de gegevens worden gevraagd door de onderneming over wie de gegevens gaan.

¹⁵ Zie rechtbank Rechtbank Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864, r.o. 8.1 en Rechtbank Rotterdam, 10 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:35, ro. 8.2.

¹⁶ Rechtbank Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864, ro. 8.4

¹⁷ Verslag van de hoorzitting, ACM/UIT/651345, p. 5 en 6.

de vertrouwelijke documenten vervaardigd op basis van verkregen gegevens in het kader van de invordering van boetes. Het CBb heeft bevestigd dat die invordering een wettelijke taak van de ACM is.¹⁸

18. Ten overvloede merkt de ACM op dat, anders dan bezwaarmaker in haar derde bezwaargrund betoogt, de ACM openbaarmaking van gegevens ook had mogen weigeren o.b.v. art. 5.1 artikel 12w lid 2 lw jo. Artikel 5.1 (2) (d) Woo. Uit artikel 12w, tweede lid, lw, volgt dat gegevens die ingevolge artikel 5.1, tweede lid, Woo niet voor verstrekking in aanmerking komen, door de ACM niet openbaar worden gemaakt. Volgens bezwaarmaker beoogt deze weigeringsgrond alleen inspectie- en toezichtmethoden en - technieken te beschermen.¹⁹ Uit vaste rechtspraak blijkt echter dat openbaarmaking met een beroep op dit artikel kan worden geweigerd indien een bestuursorgaan diens toezichthoudende taak niet meer naar behoren zal kunnen uitoefenen.²⁰ Omdat openbaarmaking van de door bezwaarmaker verzochte informatie in strijd komt met het doel van het toezicht van de ACM, is toetsing aan artikel 5.1, tweede lid, Woo echter overbodig.
19. In heroverweging komt de ACM tot de conclusie dat het verzoek van bezwaarmaker om openbaarmaking van documenten die vallen in de categorieën 1, 2 en 4 terecht is afgewezen. Openbaarmaking van deze documenten zou in strijd komen met het doel van het toezicht van de ACM in de zin van artikel 12u, vierde lid, lw.

5. Besluit

20. De Autoriteit Consument en Markt:
 - verklaart het bezwaar ongegrond; en
 - handhaaft haar besluit van 24 januari 2025 met kenmerk ACM/UIT/635455; en
 - wijst het verzoek om proceskostenvergoeding af.

Den Haag, **17 juli 2025**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

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

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

¹⁸ CBb, 11 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:392, ro. 6.3.

¹⁹ ACM/IN/976868, rnr. 2.6 en 2.7.

²⁰ ECLI:NL:RVS:2015:1881, Raad van State, 201406159/1/A3, r.o. 5.1; ECLI:NL:RBMNE:2023:2217, Rechtbank Midden-Nederland, 22/1215, r.o. 4.1