Aanbiedingsformulier

Vergadering:	☒ **Bestuur** | ☐ **SBO** | ☐ **DO** | ☐ **MT** | ☐ **Anders**, namelijk…

Naam agendapunt: Adviesnotitie Belanghebbendheid n.a.v. uitspraken CBb			
Datum vergadering:	23 januari 2025	**DOX nummer:**	ACM/INT/520510
Indiener:	[VERTROUWELIJK]	**Zaaknummer:**	ACM/23/185814
Namens directie:	DJZ	**Afgestemd met:**	-
Aanwezig bij bespreking:	*Noem alle personen die aanwezig zijn bij de bespreking.*	**Bijlage(n):**	*Aantal 3*
Karakter van het stuk:	☐ Informerend ☐ Gedachtevormend ☒ Besluitvormend	**Overleg OR noodzakelijk?**	☐ Ja | ☒ Nee

Heeft dit voorstel financiële consequenties?	☐ Ja | ☒ Nee	Indien ja, akkoord budgethouder	Naam: Datum:
Heeft dit voorstel personele consequenties?	☐ Ja | ☒ Nee	Indien ja, afgestemd met HR-adviseur	Naam: Datum:

Weghalen indien niet van toepassing:

Hamerstuk:	☐ Ja | ☒ Nee	**Datum voorbespreking portefeuillehouder:**	*n.v.t.*

Over het agendapunt:

Status	☒ Gestart | ☐ Vervolgd | ☐ Gestopt
Aanleiding	*Uitspraken Cbb met oordeel over belanghebbendheid*
Kern	*Advies over te volgen lijn toetsing belanghebbendecriterium naar aanleiding van uitspraken CBb van 10 en 17 december 2024.*
Beslispunten/advies	*Zie notitie*
Review	*n.v.t.*
Vervolgstappen	*Zie notitie*

Notitie

Auteur : [VERTROUWELIJK]
Directie : **Directie Juridische Zaken**
Cc. : Kennisnetwerk Bestuursrecht, Monique van Oers, [VERTROUWELIJK]
Datum : 16 januari 2025
Ons kenmerk : ACM/INT/520510
Onderwerp : ACM/23/185814 | Adviesnotitie belanghebbendheid n.a.v. uitspraken CBb
Bijlage(n) : 3

Samenvatting

1. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft in december 2024 twee uitspraken gedaan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]die verduidelijken dat partijen alleen als belanghebbenden kwalificeren indien zij een eigen, persoonlijk en voldoende onderscheidend belang hebben. Dit bevestigt een strikte uitleg van het belanghebbendebegrip zoals vastgelegd in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.
2. Het CBb oordeelde dat de ACM ten onrechte bezwaren van individuele consumenten ontvankelijk heeft verklaard. De uitspraken benadrukken dat een financieel belang onvoldoende is om belanghebbendheid aan te nemen. Dit betekent dat de eerder gekozen koers om minder streng te toetsen aan het criterium "persoonlijk belang" herzien moet worden.
3. Het advies is om terug te keren naar een toetsing van het persoonlijk belang in alle typen ACM besluiten (waaronder handhavingsverzoeken, tarievenzaken en fusieprocedures). Alleen partijen met een onderscheidend belang worden voortaan als belanghebbende aangemerkt. Alternatieven, zoals gesprekken met consumenten/bedrijven en betrokkenheid van representatieve organisaties, blijven belangrijk om toegankelijkheid ACM te waarborgen.
4. Het aangepaste beleid wordt door JZ binnen de organisatie (in DO en bij de MTs, via kennisnetwerken en de Kiwipagina over belanghebbendheid) bekendgemaakt. Hierbij blijft aandacht voor alternatieve participatiemogelijkheden voor niet-belanghebbenden.

Inleidend

1. Het CBb heeft op 10 december 2024 uitspraak gedaan in het beroep van een individuele afnemer [VERTROUWELIJK] tegen de Warmtetarieven 2023.[1] Eén week later heeft het CBb vervolgens uitspraak gedaan in het hoger beroep van een individuele consument [VERTROUWELIJK] over een handhavingsverzoek op grond van de Postwet.[2] In beide uitspraken heeft het CBb enkele principiële overwegingen gewijd aan de uitleg van het belanghebbende-begrip als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2. In deze notitie wordt stilgestaan bij de betekenis van deze twee uitspraken voor de ACM-praktijk. Daarvoor wordt eerst een korte schets gegeven van de achtergrond en de huidige ACM-lijn inzake de uitleg van het belanghebbende-begrip. Vervolgens wordt een analyse gegeven van de twee uitspraken van het CBb en de eventuele gevolgen hiervan voor toekomstige besluiten. Twee eerdere adviesnotities over dit onderwerp zijn als bijlage toegevoegd.

Achtergrond

3. Een partij die een aanvraag of bezwaarschrift indient bij de ACM, dient te kwalificeren als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Eén van de vereisten die in dit

[1] CBb, 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:902.
[2] CBb, 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:916.

artikel besloten ligt, is dat een partij dient te beschikken over een persoonlijk belang. Kort gezegd houdt dit in dat een belang zich in voldoende mate moet onderscheiden van dat van anderen.

4. In het voorjaar van 2023 heeft het bestuur besloten om in het vervolg ruimhartiger om te gaan met dit zogenoemde persoonlijk belang-criterium.[3] Uitgangspunt was vanaf dat moment om voortaan af te zien van de afwijzingsgrond 'gebrek aan een eigen of persoonlijk belang', behoudens zeer evidente gevallen. Aanleiding voor deze beslissing was enerzijds een drietal uitspraken van de Rechtbank Rotterdam,[4] en anderzijds de uitdrukkelijke (en begrijpelijke) wens van het bestuur om de rechtsbescherming voor particulieren te vergroten. In de zomer van 2023 is naar aanleiding van een uitspraak van het CBb van 20 juni 2023 een aanvullende adviesnotitie geschreven.[5] Dit heeft buiten zeer grote reguleringszaken in beginsel niet geleid tot een wijziging van de ingezette koers.

5. De (nieuwe) lijn is daarna ACM uitgerold en toegepast. Als uitvloeisel van de nieuwe lijn is een individuele afnemer [VERTROUWELIJK] ontvankelijk verklaard in zijn bezwaren tegen de Warmtetarieven 2023.[6] Verder zijn ook bezwaren van twee individuele afnemers [VERTROUWELIJK] met betrekking tot een handhavingsverzoek op grond van de Warmtewet ontvankelijk verklaard.[7] In beide besluiten is door de ACM expliciet gemotiveerd waarom partijen wél als belanghebbenden kwalificeren.

6. Parallel aan deze zaken speelde de hoger beroepsprocedure inzake het verzoek om handhaving tegen PostNL in verband met de kwaliteit van de uitreiking van aangetekende UPD-post [VERTROUWELIJK] In deze zaak had de Rechtbank Rotterdam geconcludeerd dat appellant wél als belanghebbende aangemerkt diende te worden. De ACM heeft vervolgens alsnog inhoudelijk op het handhavingsverzoek beslist.

De uitspraken van het CBb van 10 en 17 december 2024.

7. In de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zaak heeft de hoogste rechter nu geconcludeerd dat deze partijen *niet* als belanghebbenden hadden mogen worden aangemerkt, en de ACM hun bezwaren om die reden niet in behandeling had mogen nemen. De overwegingen van het CBb worden in dit deel samengevat weergegeven.

Uitspraak CBb, 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:902 [VERTROUWELIJK]

8. De uitspraak in het beroep tegen de Warmtetarieven 2023 is kort: het CBb overweegt eerst dat om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende, volgens vaste rechtspraak sprake moet zijn van een eigen, persoonlijk (dat wil zeggen: voldoende onderscheidend), objectief bepaalbaar, actueel belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Ter onderbouwing verwijst het CBb naar de hiervoor al genoemde uitspraak van 20 juni 2023.[8]

9. Vervolgens concludeert het CBb dat het belang van [VERTROUWELIJK] zich in onvoldoende mate onderscheidt van de belangen van anders afnemers op een Warmtenet. Het Tarievenbesluit heeft voor alle afnemers hetzelfde gevolg, namelijk dat zij maximaal met de door de ACM vastgestelde tarieven zullen worden geconfronteerd. Het Tarievenbesluit heeft een algemene strekking, en daarom is het volgens het CBb niet voldoende onderscheidend dat vastgestelde maximumtarieven

[3] Bestuursvergadering van 13 april 2023; Notitie van 29 maart 2023, kenmerk ACM/INTNZP/012799.
[4] Rb. Rotterdam, 12 januari 2022, ROT 20/6473 [VERTROUWELIJK]); Rb. Rotterdam, 24 juni 2022, ROT 21 /4330 (Joffe/ACM); Rb. Rotterdam, 20 juni 2022, ROT 21/5350 [VERTROUWELIJK].
[5] CBb, 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:313; Bestuursvergadering van 6 juli 2023; Notitie van 29 juni 2023, kenmerk ACM/INT/473644.
[6] Besluit van de ACM van 14 juli 2023, kenmerk: ACM/UIT/602815.
[7] Besluit van de ACM van 22 november 2023, kenmerk: ACM/UIT/596734.
[8] CBb, 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:313.

door persoonlijk verbruik of een persoonlijke situatie mogelijk een andere impact hebben. Dit blijkt ook uit vaste jurisprudentie van het CBb zelf.[9] Tot slot overweegt het CBb dat afnemers wel kunnen opkomen tegen een besluit tot vaststelling van maximumtarieven als zij zijn verenigd in een representatieve organisatie. Dit volgt uit artikel 23 van de Warmtewet.

Uitspraak CBb, 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:916 [VERTROUWELIJK]

10. Ook in de uitspraak in de hoger beroepszaak over het handhavingsverzoek tegen PostNL begint het CBb met een verwijzing naar de vaste lijn in zijn eigen jurisprudentie.[10] Een persoon kan alleen als belanghebbende bij een handhavingsverzoek is als hij een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij de beslissing op dat verzoek. Het College herhaalt dat van een persoonlijk belang sprake is indien het belang van een betrokkene zich in voldoende mate onderscheidt van het belang van anderen.

11. Het CBb oordeelt dat de Rechtbank Rotterdam ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat appellant belanghebbende is bij een besluit tot handhaving van de kwaliteit van uitreiking van aangetekende UPD-post. Volgens het College is het eigen aan poststukken die aangetekend worden verstuurd dat zij een zeker belang of waarden hebben. Dat geldt ook voor medische hulpmiddelen. [VERTROUWELIJK] onderscheidt zich dus niet van andere ontvangers en verzenders van (aangetekende) UPD-post. De conclusie van de Rechtbank dat hij extra betaalt voor aangetekende post en in zijn financiële positie wordt geraakt, maakt dat volgens het CBb niet anders. Ook hier concludeert het CBb daarom dat het verzoek niet in behandeling had mogen worden genomen.

Betekenis uitspraken voor eerder ingezette lijn

12. In een eerdere notitie is erop gewezen dat de jurisprudentie rondom de criteria ‘persoonlijk belang’ en ‘rechtstreeks belang’ in ontwikkeling was, mede naar aanleiding van de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven van 7 november 2018.[11] De Rechtbank was stellig in haar oordeel dat [VERTROUWELIJK] als belanghebbende aangemerkt moest worden. Uit de CBb-uitspraken van 10 en 17 december 2014 en de eerdere uitspraak van 20 juni 2023 volgt echter een heldere lijn: individuele afnemers of consumenten zijn volgens het CBb geen belanghebbende indien zij zich niet voldoende onderscheiden van andere potentieel betrokkenen.

13. Uit de twee meest recente uitspraken kan bovendien worden afgeleid dat het CBb deze lijn heel expliciet en principieel onder de aandacht heeft willen brengen. In de bezwaarzaak van [VERTROUWELIJK] heeft de ACM uitdrukkelijk gemotiveerd waarom deze afnemer volgens haar wél als belanghebbende kan worden aangemerkt.[12] In de hoger beroepszaak van [VERTROUWELIJK] lag een motivering van de rechtbank ter toetsing voor. Als het CBb zijn koers had willen wijzigen en lankmoediger aan het belanghebbendebegrip had willen toetsen, was er in beide zaken dus een alternatieve redeneerlijn voorhanden om in de uitspraak bij aan te sluiten. Daarvoor heeft het CBb dus niet gekozen.

14. De uitspraak van 10 december 2024 geeft bovendien expliciet aan hoe een individuele afnemer volgens het CBb wél als belanghebbende een besluit van de ACM in rechte aan kan vechten. In rechtsoverweging 7 van deze uitspraak merkt het College namelijk op dat afnemers tegen een

[9] CBb, 28 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:145, CBb, 11 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:139 en CBb, 13 februari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:50.
[10] CBb, 23 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:498.
[11] Conclusie A-G Widdershoven, 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.
[12] Besluit van de ACM van 14 juli 2023, kenmerk: ACM/UIT/602815, paragraaf 3.

tegen een besluit tot vaststelling van maximumtarieven kunnen opkomen als zij zijn verenigd in een representatieve organisatie.

15. Verder blijkt ook uit de verwijzingen die in deze uitspraken ter onderbouwing zijn opgenomen dat het College de eis van een voldoende onderscheidend belang als een bestendige lijn in de jurisprudentie ziet. In de uitspraak van 10 december 2024 verwijst het CBb naar drie eerdere uitspraken uit 2016 (Warmtezaak),[13] 2017 (Tarievenbesluit GTS)[14] en 2014 (X-factorbesluit).[15] In de handhavingszaak tegen PostNL verwijst het CBb naar een eerdere uitspraak uit 2024 die betrekking had op een handhavingsverzoek op grond van de Meststoffenwet.[16] In de eerdere uitspraak uit 2023 onderbouwde het CBb zijn oordeel over belanghebbendheid door een verwijzing naar een beroep tegen een concentratievergunning voor PostNL en Sandd.[17]

16. Het CBb heeft met deze uitspraken dus opnieuw bestendigd wat de algemeen geldende criteria zijn voor toetsing aan het belanghebbendebegrip. Waar na een uitspraak uit 2023 nog enige twijfel kon bestaan of dit alleen voor reguleringzaken zou gelden, is nu duidelijk geworden dat deze lijn op alle soorten zaken ziet: van tarieven- en codebesluiten tot fusiezaken en handhavingsverzoeken. Een afnemer, consument of marktdeelnemer zal dus moeten aantonen dat zijn belang zich in voldoende mate onderscheidt van anderen. Zo niet, dan wordt hij niet geraakt in een individueel belang en is hij volgens het CBb niet-ontvankelijk in zijn beroep. Uit de PostNL-uitspraak volgt bovendien duidelijk dat een financieel belang onvoldoende is om een individueel belang aan te kunnen nemen.[18]

17. Tot slot is nog vermeldenswaardig dat het CBb zowel op de zitting van [VERTROUWELIJK] als op de zitting in de Warmtezaak kritisch was over de belanghebbendheid van appellanten. In laatstgenoemde zaak heeft één van de rechters aan de ACM de vraag gesteld of zij in de toekomst soms tienduizenden zaken van afnemers konden verwachten. Gelet op de vraagstelling lijkt het CBb aansluiting te hebben gezocht bij de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1:2 van de Awb. Het College wees erop dat de lijn die de ACM voorstond potentieel zou leiden tot een forse groei van nieuwe, afzonderlijke procedures. Dit terwijl de wetgever met de totstandkoming van artikel 1:2 van de Awb juist een beperking wilde invoeren om (citaat): '*de uitvoering van de administratieve wetgeving en de in dat kader plaatsvindende procedures efficiënt en slagvaardig te doen verlopen*.'[19]

18. Ook in de recent op zitting behandelde beroepszaak over de codewijziging maatschappelijk prioriteren stond de belanghebbendheid van partijen expliciet ter discussie en zal dus opnieuw een oordeel van het CBb komen.

Concluderend: hoe nu verder?

19. Uit de hiervoor besproken uitspraken volgt duidelijk hoe het CBb toetst aan het belanghebbende-criterium. Zowel bij handhavingsverzoeken, fusiezaken als reguleringszaken dient een individuele consument, afnemer of marktdeelnemer over een verdergaand, onderscheidend belang te beschikken om als belanghebbende te kwalificeren. Indien een betrokkene zich in onvoldoende mate onderscheidt, maar toch als belanghebbende wordt aangemerkt, zal de zaak uiteindelijk stranden bij het CBb.

[13] CBb, 28 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:145.
[14] CBb, 11 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:139.
[15] CBb, 13 februari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:50.
[16] CBb, 23 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:498.
[17] CBb, 30 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:349.
[18] CBb, 17 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:916, r.o. 7.4.
[19] Kamerstukken II, 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32.

20. Het advies is daarom om terug te komen op de eerder ingezette lijn om minder streng te toetsen aan het criterium ‘persoonlijk belang’, en slechts die partijen als belanghebbende aan te merken die zich in voldoende mate onderscheiden van anderen. Gelet op de heldere, algemene lijn die uit de CBb-uitspraken volgt heeft dit advies betrekking op alle besluiten die de ACM neemt.

21. Tot slot merken we op dat dit zeker niet betekent dat de ACM niet een toegankelijke organisatie kan zijn. Daarvoor kan aan diverse alternatieven worden gedacht, zoals het voeren van een gesprek of het meenemen van de zienswijze van particulieren. In de notitie van 29 juni is hier ook op gewezen.[20] Verder kan ook gedacht worden aan het betrekken van partijen die collectieve belangen behartigen in de voorfase. Zo is in het kader van de klankbordgroepen voor REG2027 op dit moment de Vereniging Eigen Huis aangehaakt en heeft DTE eerder geprobeerd ook de Consumentenbond aan te haken bij het vooroverleg. Dat iemand formeel niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, betekent dus niet dat zijn zienswijze in het geheel niet bij de besluitvorming wordt betrokken.

Beslispunt

22. Indachtig dit advies leggen wij aan het bestuur het beslispunt voor om:

    Naar aanleiding van de uitspraken van 10 en 17 december 2024 de beoordeling van de belanghebbendheid opnieuw tegen het licht te houden en in te stemmen met intrekking van het uitgangspunt om niet meer (strikt) te toetsen of een betrokkene een persoonlijk belang heeft. Aangepaste lijn: indien een betrokkene geen onderscheidend belang heeft bij zijn aanvraag of bezwaarschrift, zal deze niet als belanghebbende worden aangemerkt. Dit onder blijvende aandacht voor toegankelijkheid en met oog voor alternatieven om partijen bij de besluitvorming te betrekken.

    Voor de interne uitrol is daarbij het voorstel dat:

    - de managers DJZ deze nieuwe lijn communiceren in het MT van de toezichtsdirecties.
    - de lijn wordt gecommuniceerd naar de relevante kennisnetwerken (waaronder het kennisnetwerk handhavingsverzoeken).
    - het Kennisnetwerk Bestuursrecht zijn pagina aangaande belanghebbendheid bijwerkt.
    - deze nieuwe lijn ter kennisgeving wordt gecommuniceerd in het directeurenoverleg.

[20] Notitie van 29 juni 2023, kenmerk ACM/INT/473644.