



Besluit **Beslissing op bezwaar**

Ons kenmerk : ACM/UIT/652857
Zaaknummer : ACM/25/194858
Datum : 11 juli 2025

Samenvatting

In dit besluit op bezwaar verklaart de Autoriteit Consument en Markt het bezwaar van Stichting Veilige Bakfiets tegen de afwijzing van het verzoek om openbaarmaking van informatie ongegrond. De ACM concludeert dat het verzoek om openbaarmaking terecht is afgewezen onder aanvulling van de motivering. Verder verbetert de ACM de inventarislijst op enkele onderdelen.

1. Verloop van de procedure

1. Op 30 december 2024 heeft Stichting Veilige Bakfiets (hierna: verzoeker) op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) verzocht om openbaarmaking van informatie over de uitbreiding van de terugroepactie van bakfietsen van bakfietsfabrikant Babboe B.V. (hierna: Babboe).¹ De aanleiding voor dit verzoek is het nieuwsbericht van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) van 20 december 2024, met de mededeling dat Babboe haar terugroepactie uitbreidt met de mogelijkheid voor consumenten om hun geld terug te vragen voor Babboe bakfietsen met een mogelijk veiligheidsrisico. Babboe is tot de uitbreiding van de terugroepactie overgegaan na contact met de ACM.
2. In het verzoek is verzocht om openbaarmaking van informatie over de volgende onderwerpen, ongeacht de wijze van vastlegging:
 - de aanleiding om zich tot Babboe te wenden;
 - de garantievoorwaarden van de terugroepactie van Babboe en het eventueel onredelijk bezwarend zijn van (onderdelen van) deze voorwaarden;
 - de eisen die de ACM aan de terugroepactie van Babboe heeft gesteld;
 - de uitleg die Babboe heeft gegeven aan de ACM voor de wijze waarop de terugroepactie tot op heden verloopt;
 - welke (categorieën van) bedragen de ACM aanvaardbaar vindt om aan bakfietseigenaren aan te bieden en waarop deze bedragen gebaseerd zijn, in het licht van het uitgangspunt dat gedupeerden recht hebben op een volledige schadevergoeding;
 - hoe de ACM het verloop van de terugroepactie monitort, welke voorwaarden worden gesteld aan het rapporteren door Babboe aan de ACM en welke eventuele sancties daarop staan; en
 - voor wie de uitbreiding van de terugroepactie bedoeld is, en of gedupeerde bakfietseigenaren die een keuze hebben gemaakt, daarop nog kunnen terugkomen.
3. In het besluit van 3 februari 2025 (hierna: bestreden besluit) heeft de ACM het verzoek afgewezen.² Van de 43 documenten die onder het verzoek vallen, stelt de ACM in het besluit vast dat zes documenten zijn verkregen bij de uitoefening van haar wettelijke taak op grond van de Wet

¹ Kenmerk ACM/IN/943596.

² Besluit van de ACM van 3 februari 2025 met kenmerk ACM/UIT/640029.

handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc). Deze gegevens komen niet voor openbaarmaking in aanmerking op grond van artikel 7, eerste lid, van de Instellingswet ACM (hierna: lw). De overige 37 documenten heeft de ACM zelf vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taak en vallen onder artikel 12w, eerste lid, lw. Omdat deze documenten onderdeel zijn van een toezichtdossier en vertrouwelijke gegevens over onder toezicht gestelde partijen bevatten, blijft openbaarmaking hiervan achterwege op grond van artikel 12w, eerste en vierde lid, en artikel 12u, vierde lid, lw.

4. Op 14 maart 2025 heeft verzoeker bezwaar ingediend tegen het bestreden besluit.³ Tijdens de hoorzitting van 5 juni 2025 heeft zij haar bezwaargronden mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld.⁴

2. Beoordeling bezwaar door ACM

2.1. Bezwaargronden

5. Verzoeker voert aan dat de ACM in het bestreden besluit ten onrechte een beroep heeft gedaan op de artikelen 7 en 12w lw.⁵ Uit de inventarislijst bij het bestreden besluit zou namelijk blijken dat de ACM heeft opgetreden tegen Babboe via een zogenoemde snelle interventie.⁶ Volgens verzoeker ontbreekt een wettelijke grondslag voor dit optreden, met als gevolg dat dit handelen niet valt onder de uitoefening van haar wettelijke taken in de zin van artikel 2, tweede lid, lw. Verzoeker betoogt dat het openbaarmakingsregime in de lw daarom niet van toepassing is. In plaats daarvan dient de ACM het verzoek te toetsen aan het regime van de Wet open overheid (hierna: Woo).
6. Indien de ACM wel een beroep had mogen doen op de afwijzingsgronden in de artikelen 7 en 12w lw, stelt verzoeker dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. De ACM heeft niet toegelicht waarom openbaarmaking van de opgevraagde informatie in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht, als bedoeld in artikel 12w, eerste en vierde lid, en artikel 12u, vierde lid, lw. Ook is volgens verzoeker niet aannemelijk gemaakt dat de documenten bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten en dat openbaarmaking van deze documenten de marktwerking schaadt. Aanvullend heeft verzoeker op de hoorzitting betoogd dat de ACM bij de toepassing van artikel 12w lw onvoldoende rekening heeft gehouden met het belang van openbaarmaking en consumentenbescherming.
7. Verder stelt verzoeker dat de ACM de documenten alsnog openbaar moet maken wegens het belang van voorlichting en transparantie. In dit kader verwijst verzoeker naar een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam,⁷ waaruit zou volgen dat de ACM volgens haar eigen gedragslijn documenten openbaar maakt indien dit nuttig en/of nodig is vanuit het oogpunt van voorlichting en transparantie. Consumenten moeten inzicht krijgen in de wijze waarop hun belangen zijn meegewogen bij de terugroepactie van Babboe en bij het optreden van de ACM bij de uitbreiding daarvan, aldus verzoeker.

2.2. Juridisch kader

8. Ten behoeve van haar toezicht-, handavings- en reguleringstaken beschikt de ACM over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van ondernemingen waarop zij toezicht houdt. In de lw is een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking geïntroduceerd voor deze informatie die de ACM voor haar toezicht onder zich heeft. Op grond van artikel 7, eerste lid, lw moet de ACM gegevens en inlichtingen die zij heeft verkregen bij de uitoefening van haar wettelijke

³ Kenmerk ACM/IN/969433.

⁴ Kenmerk ACM/UIT/650935.

⁵ Kenmerk ACM/UIT/650935.

⁶ Met een snelle interventie kan de ACM snel in contact treden met een onderneming om een (vermoedelijke) inbreuk op het consumentenrecht te stoppen.

⁷ Rechtbank Rotterdam 6 september 2018, ECLI:NL:RBROT:7319, r.o. 8.3.

taken geheim houden. Daarnaast maakt de ACM de documenten die zij heeft vervaardigd bij de uitvoering van haar wettelijke taken niet openbaar wanneer openbaarmaking in strijd is of in strijd zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op naleving. Dit volgt uit artikel 12w eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 12u, vierde lid, lw. Eén van de taken die de ACM bij of krachtens de wet zijn opgedragen, als bedoeld in artikel 2 lw, is volgens artikel 2.2 Whc het houden van toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen die in onderdeel a van de bijlage bij de Whc zijn neergelegd.

2.3. Beoordeling

9. De ACM beoordeelt in heroverweging of het verzoek terecht is afgewezen op grond van artikel 7, eerste lid, artikel 12w, eerste en vierde lid, en artikel 12u, vierde lid, lw. Hierbij betreft de ACM de bezwaargronden van verzoeker.

Inventarisatie van documenten die onder het verzoek vallen

10. Voordat de ACM toekomt aan een inhoudelijke beoordeling, gaat zij in op enkele documenten die onder het ingediende verzoek vallen. Volgens het bestreden besluit en de bijbehorende inventarislijst beschikt de ACM over 43 documenten die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. In heroverweging constateert de ACM dat het document met volgnummer 5 geen vertrouwelijke gegevens bevat, omdat deze gegevens van openbare aard zijn. Omdat reeds openbare informatie niet opnieuw openbaar kan worden gemaakt, is dit document ten onrechte op de inventarislijst geplaatst. Het document betreft een uittreksel van de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) van Babboe B.V. en is te raadplegen op de website van de KvK. De ACM stelt een gecorrigeerde inventarislijst op en voegt deze toe als bijlage bij dit besluit. Op deze gecorrigeerde inventarislijst komt het uittreksel uit de KvK niet meer voor.
11. Verder constateert de ACM dat één document tweemaal is opgenomen in de inventarislijst bij het bestreden besluit, namelijk als volgnummer 7 en 9. De ACM past dit aan door het document met volgnummer 9 te verwijderen van de bijgevoegde gewijzigde inventarislijst. Gelet op het voorgaande ziet het openbaarmakingsverzoek van verzoeker op 41 documenten die de ACM onder zich heeft en dient deze te toetsen aan het openbaarmakingsregime in de lw.

Toepassing openbaarmakingsregime Instellingswet

12. Over de stelling van verzoeker dat het openbaarmakingsregime van de lw van toepassing is, overweegt de ACM het volgende. Ten behoeve van het toezicht op naleving van regels met betrekking tot consumentenbescherming, als bedoeld in artikel 2.2. Whc, kan de ACM (voor)onderzoek verrichten naar (mogelijke) overtreders en overtredingen. In het kader van deze taak signaleert de ACM problemen, onderneemt zij actie tegen (vermeende) overtredingen en gaat zij in gesprek met bedrijven over hun handelswijze. Het instrument van de 'snelle interventie' maakt onderdeel uit van het toezicht dat de ACM houdt op naleving van de Whc en andere wettelijke bepalingen van het consumentenrecht.
13. In het verzoek vraagt verzoeker om openbaarmaking van informatie over de uitbreiding van de terugroepactie van Babboe. De documenten die binnen de reikwijdte van dit verzoek vallen, bevinden zich in een toezichtdossier over deze zaak, opgesteld ten behoeve van de uitvoering van haar wettelijke taak op grond van de Whc. Dit heeft tot gevolg dat het openbaarmakingsregime in de lw van toepassing is op het openbaarmakingsverzoek van verzoeker. De ACM zal daarom in heroverweging, net als in het bestreden besluit, beoordelen of de relevante documenten voor openbaarmaking in aanmerking komen op grond van het openbaarmakingskader in de lw.

Documenten die onder artikel 7 lw vallen

14. Voor het document met volgnummer 13 overweegt de ACM dat dit document gegevens en inlichtingen bevat die zij heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van het toezicht op de

naleving van de Whc. Dit heeft tot gevolg dat dit document niet voor openbaarmaking in aanmerking komt gelet op artikel 7, eerste lid, lw. Geen van de in artikel 7, tweede en derde lid, lw. genoemde uitzonderingsgronden is op het onderhavige geval van toepassing. Het standpunt van verzoeker dat de ACM bij de toetsing aan artikel 7 lw onvoldoende rekening heeft gehouden met het belang van openbaarmaking en dat een belangenafweging ontbreekt, kan de ACM niet volgen. De ACM beschikt namelijk niet over de mogelijkheid om in dit kader een belangenafweging uit te maken, die losstaat van de uitzonderingsgronden in artikel 7, tweede en derde lid, lw. Ook in bezwaar ziet de ACM daarom geen aanleiding om van het uitgangspunt in artikel 7, eerste lid, lw af te wijken.

15. In het bestreden besluit heeft de ACM de openbaarmaking van zes documenten afgewezen op grond van artikel 7, eerste lid lw. De documenten bevatten gegevens en inlichtingen die de ACM van Babboe heeft verkregen en die daarom uitsluitend gebruikt mogen worden voor de uitvoering van de aan de ACM opgedragen taken. In heroverweging constateert de ACM dat vijf van deze documenten, genummerd 23, 28, 29, 31 en 39, bestaan uit e-mailwisselingen met Babboe. Dat betekent dat deze documenten door de ACM zijn vervaardigd in het kader van een haar opgedragen taak als bedoeld in artikel 12w, eerste lid, lw. Deze vijf documenten vertonen samenhang met gegevens die de ACM heeft verkregen voor de uitvoering van een wettelijke taak, waar de geheimhoudingsplicht in artikel 7, eerste lid, lw op van toepassing is. De ACM zal deze vijf documenten beoordelen op grond van artikel 12w, eerste lid, lw. Voor die beoordeling verwijst de ACM daarom naar randnummer 16 tot en met 20 van dit besluit.

Documenten die onder artikel 12w jo. 12u lw vallen

16. In bezwaar voert verzoeker aan dat de ACM tot openbaarmaking van de documenten moet overgaan, omdat openbaarmaking nuttig en/of nodig is vanuit het oogpunt van voorlichting en transparantie. Bij de belangenafweging die de ACM bij de toetsing aan artikel 12w, eerste en vierde lid, samen met artikel 12u, vierde lid, lw heeft uitgevoerd, is volgens verzoeker het belang van consumentenbescherming en openbaarmaking onvoldoende betrokken. De ACM oordeelt hierover als volgt. Volgens het bestreden besluit komen 35 documenten⁸ niet voor openbaarmaking in aanmerking op grond van artikel 12w, eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 12u, vierde lid, lw. Zoals hiervoor randnummer 15 is overwogen, vallen ook vijf andere documenten, genummerd 23, 28, 29, 31 en 39, onder dit toetsingskader.
17. Zoals uiteengezet in het bestreden besluit, hanteert de ACM het uitgangspunt dat zij documenten uit toezichts-, handavings- en reguleringsdossiers niet openbaar maakt. Openbaarmaking kan in strijd komen met het doel van toezicht door de ACM. De gedachte hierachter is dat de ACM vrijelijk en in vertrouwen moet kunnen communiceren met partijen (in dit geval Babboe) bij het uitoefenen van haar wettelijke taken. Het openbaar maken van documenten die zien op deze communicatie kan ertoe leiden dat de vertrouwensband met de betrokken, onder toezicht gestelde ondernemingen onder druk komt te staan.⁹ Het gevolg daarvan is dat de bereidheid van onder toezicht gestelde ondernemingen om informatie te delen met de ACM afneemt. Dit belemmert de uitvoering van de wettelijke taken van de ACM. Voor de vijf documenten met volgnummers 23, 28, 29, 31 en 39 geldt daarnaast dat deze documenten gegevens bevatten die voortbouwen op informatie waarop de geheimhoudingsplicht in artikel 7, eerste lid, lw rust. Openbaarmaking van deze documenten op grond van artikel 12w lw zou de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht schaden.
18. Voor zover verzoeker stelt dat openbaarmaking van de documenten nuttig en nodig is in het kader van voorlichting en transparantie, wijst de ACM op het nieuwsbericht dat zij op 20 december 2024

⁸ Hierbij is rekening gehouden met de correcties die in randnummer 10 en 11 van dit besluit zijn genoemd.

⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864 en Rb. Rotterdam 10 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:35.

heeft gepubliceerd op haar website.¹⁰ Met dit nieuwsbericht heeft de ACM consumenten geïnformeerd over de terugroepactie van Babboe en de aanleiding voor het optreden door de ACM. De ACM is van oordeel dat het belang van openbaarmaking en de aanvullende mate van voorlichting en transparantie die hierdoor ontstaat, niet opweegt tegen de nadelen die openbaarmaking teweegbrengt. Hierbij wijst de ACM op bovengenoemde vertrouwensrelatie tussen de ACM en de ondernemingen waar zij toezicht op houdt.

19. Aanvullend op de motivering in het bestreden besluit wijst de ACM op het volgende. 26 documenten die onder het verzoek vallen, zien op de interne gedachtevorming van medewerkers van de ACM over de zaak waarop het verzoek betrekking heeft. Dit omvat bijvoorbeeld e-mails tussen medewerkers over de aanpak van de zaak. De ACM is van oordeel dat openbaarmaking van interne e-mails en andere interne documenten in strijd zou kunnen komen met het doel van het toezicht van de ACM. Medewerkers moeten vrij en open met elkaar kunnen communiceren over hun werkzaamheden. Het openbaar maken van interne stukken zou hun ongehinderde bijdrage aan interne gedachtevorming in het kader van het toezicht op naleving kunnen schaden. Daarnaast kan openbaarmaking inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op naleving binnen de ACM is georganiseerd en in de strategie van de ACM als toezichthouder. De documenten die raken aan de interne gedachtevorming binnen de ACM komen daarom niet voor openbaarmaking in aanmerking.
20. Gelet op het bovenstaande slaagt het bezwaar van verzoeker dat de door de ACM vervaardigde documenten verstrekt moeten worden, niet. De ACM heeft de documenten terecht niet openbaar gemaakt op grond van artikel 12w, eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 12u, vierde lid, lw.

3. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- a. verklaart het bezwaar ongegrond;
- b. handhaaft het bestreden besluit van 3 februari 2025 met kenmerk ACM/UIT/640029 onder aanvulling van de motivering en verbetering van de inventarislijst;

Den Haag, 11 juli 2025

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.

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

¹⁰ 'Babboe zegt ACM toe consumenten met onveilige bakfiets geld terug te betalen', www.acm.nl.

Bijlage – Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Type	Afzender	Geadres-seerde	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12w lw
1	ACM/INT/512754	10-10-2024	Excel	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
2	ACM/INT/520632	15-10-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
3	ACM/INT/514186	25-10-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
4	ACM/INT/514192	25-10-2024	Zaakverloop snelle interventie	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
5	ACM/INT/520520	4-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
6	ACM/INT/515707	5-11-2024	Telefoonnotitie	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
7	ACM/UIT/633439	5-11-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
8	ACM/INT/520521	5-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
9	ACM/UIT/633828	11-11-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
10	ACM/UIT/633651	11-11-2024	Brief	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
11	ACM/IN/929558	15-11-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
12	ACM/UIT/634303	15-11-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
13	ACM/INT/520633	15-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
14	ACM/INT/516313	18-11-2024	Telefoonnotitie	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
15	ACM/INT/520538	25-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
16	ACM/INT/520537	25-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
17	ACM/INT/520536	25-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
18	ACM/INTNZP/014331	26-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
19	ACM/INT/520636	28-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
20	ACM/UIT/635476	29-11-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
21	ACM/IN/934698	29-11-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
22	ACM/INT/517541	29-11-2024	Telefoonnotitie	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
23	ACM/INT/520635	29-11-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
24	ACM/INT/520637	6-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
25	ACM/UIT/636318	9-12-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
26	ACM/IN/937539	9-12-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
27	ACM/IN/937454	9-12-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
28	ACM/INT/520522	9-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
29	ACM/IN/938040	10-12-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
30	ACM/UIT/636554	11-12-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
31	ACM/INT/520523	12-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
32	ACM/INT/520639	13-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
33	ACM/UIT/637014	16-12-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
34	ACM/INT/520539	16-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
35	ACM/INT/520524	16-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x

36	ACM/INT/520540	17-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
37	ACM/IN/941612	19-12-2024	E-mail	Babboe B.V.	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
38	ACM/INT/520643	19-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
39	ACM/INT/520642	19-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
40	ACM/INT/520541	19-12-2024	E-mail	ACM	ACM	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
41	ACM/UIT/637807	20-12-2024	E-mail	ACM	Babboe B.V.	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x