



Besluit

Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk : ACM/UIT/651062
Zaaknummer : ACM/25/195171
Datum : **19 juni 2025**

Samenvatting

Bezwaarmaker heeft een verzoek tot openbaarmaking van alle communicatie, acties en maatregelen van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) over vermeende prijsafspraken door het [VERTROUWELIJK] namens [VERTROUWELIJK] bij de ACM ingediend. Dit verzoek is op 19 februari 2025 afgewezen.¹ Ook in bezwaar wijst de ACM het verzoek af, omdat het openbaar maken van deze informatie in strijd is met de geheimhoudingsplicht van de ACM en het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.

1. Verloop van de procedure

1. Op 26 januari 2025 heeft bezwaarmaker op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) een verzoek om openbaarmaking ingediend bij de ACM.² Het verzoek had betrekking op alle communicatie, acties en maatregelen van de ACM naar aanleiding van de melding van bezwaarmaker over vermeende prijsafspraken door het [VERTROUWELIJK] namens [VERTROUWELIJK].
2. In het besluit van 19 februari 2025 (hierna: het bestreden besluit) heeft de ACM het verzoek om openbaarmaking afgewezen.³ De geheimhoudingsplicht staat in de weg aan het verstrekken van 3 documenten.⁴ Ook van de overige 15 documenten wijst de ACM openbaarmaking af omdat dit in strijd is met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.⁵ De documenten bevatten gegevens die voortbouwen op informatie waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt. Hierdoor zou openbaarmaking de vertrouwensrelatie tussen de ACM en partijen die haar gegevens verschaffen kunnen schaden. Ook acht de ACM het in strijd met haar toezichtdoel om stukken openbaar te maken waarin medewerkers over de melding van gedachten wisselen.
3. Op 27 maart 2025 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.⁶ In het bezwaarschrift verzocht bezwaarmaker om rechtstreeks beroep. Dit verzoek is door de ACM op 24 april 2025 afgewezen.⁷ Op 20 mei 2025 heeft de hoorzitting plaatsgevonden en heeft bezwaarmaker zijn bezwaar mondeling toegelicht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.⁸ Op 3 juni 2025 heeft bezwaarmaker aangegeven geen aanvullingen op het hoorzittingsverslag te hebben.⁹

¹ ACM/UIT/641415.

² ACM/IN/953149.

³ ACM/UIT/641415.

⁴ Artikel 7, eerste lid, Instellingswet ACM (Iw)

⁵ Artikel 12w, eerste en vierde lid, Iw jo. artikel 12u, vierde lid, Iw.

⁶ ACM/IN/974189.

⁷ ACM/UIT/646385.

⁸ ACM/UIT/649702.

⁹ ACM/IN/994635

2. Beoordeling bezwaar door de ACM

2.1. Bezwaar

4. In bezwaar stelt bezwaarmaker dat het algemeen belang bij openbaarmaking voorrang zou moeten krijgen boven de vertrouwensrelatie die de ACM met [VERTROUWELIJK] heeft opgebouwd. Volgens bezwaarmaker speelt er een bredere maatschappelijke discussie waaraan de gevraagde stukken, althans een omschrijving van het standpunt dat de ACM naar aanleiding van zijn melding heeft ingenomen, in significante mate kunnen bijdragen. Ook stelt bezwaarmaker dat de interne gedachtevorming binnen de ACM niet behoort te worden geschaad door de gevraagde transparantie. Op de hoorzitting gaf bezwaarmaker verder aan dat het hem er met name om gaat dat openbaar wordt hoe de ACM naar aanleiding van zijn melding heeft gehandeld.

2.2. Beoordeling bezwaar

5. In bezwaar beoordeelt de ACM of het verzoek om openbaarmaking in het bestreden besluit terecht is afgewezen.¹⁰ Hierbij betreft de ACM de gronden van bezwaarmaker.

Dossier

6. In het kader van de heroverweging in bezwaar heeft de ACM het dossier aangevuld.¹¹ De nieuwe inventarislijst is vindbaar in de bijlage bij dit besluit.

De documenten die de ACM heeft geweigerd op grond van de geheimhoudingsplicht (art. 7 lw)

7. Het dossier bevat drie documenten die de ACM heeft verkregen in verband met werkzaamheden ter uitvoering van haar wettelijke taken. De ACM mag de in het kader van ACM-toezicht verkregen gegevens of inlichtingen niet gebruiken voor andere doeleinden dan de uitvoering van wettelijke taken.¹² Op dit verbod bestaan drie uitzonderingen, die hier niet van toepassing zijn.¹³ De ACM wijst daarom ook na heroverweging in bezwaar openbaarmaking af van de drie documenten die zijn verkregen in verband met werkzaamheden ter uitvoering van haar wettelijke taken. De ACM wijst om dezelfde reden ook de openbaarmaking af van vijf documenten die zijn toegevoegd in bezwaar.¹⁴

De documenten die de ACM heeft geweigerd op grond van strijd met het toezichtdoel (art. 12w, lid 1 en 4 jo. 12u, lid 4, lw)

8. Het dossier bij het bestreden besluit bevat 15 documenten die de ACM in het kader van haar wettelijke toezichtstaak heeft vervaardigd.¹⁵ Dit zijn documenten in de zin van artikel 12w, eerste lid, lw. Dergelijke documenten kan de ACM openbaar maken, tenzij openbaarmaking naar het oordeel van de ACM in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.¹⁶ Na heroverweging in bezwaar concludeert de ACM dat openbaarmaking van de gevraagde documenten in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht. De ACM maakt deze 15 documenten niet openbaar. De ACM licht hieronder toe waarom dit het geval is.
9. Voor een deel van de documenten geldt dat deze gegevens bevatten die de ACM in het kader van haar toezicht heeft verkregen, of daarop voortbouwen. Daarmee bevatten de vervaardigde documenten gegevens uit (of voortbouwend op) documenten in de zin van art. 7, eerste lid, lw. Uit de rechtspraak volgt dat openbaarmaking van vervaardigde documenten de effectieve werking van de

¹⁰ Op grond van artikelen 7, eerste lid, en artikel 12w, eerste en vierde lid, jo. artikel 12u, vierde lid, lw.

¹¹ Dit betreft de volgende stukken op de inventarislijst: ACM/INT/480378, ACM/UIT/613213, ACM/UIT/613475, ACM/UIT/613646, ACM/UIT/615402, ACM/INT/496423, ACM/INT/497680, ACM/UIT/619171, ACM/UIT/640750, ACM/IN/955256, ACM/UIT/640767, ACM/IN/955420, ACM/IN/955425, ACM/IN/955430 en ACM/IN/955489.

¹² Artikel 7, eerste lid, lw.

¹³ Artikel 7, tweede en derde lid, lw.

¹⁴ ACM/IN/955256, ACM/IN/955420, ACM/IN/955425, ACM/IN/955430 en ACM/IN/955489.

¹⁵ In deze zaak is die toezichtstaak het toezicht op de naleving van de Mededingingswet.

¹⁶ Art. 12w, eerste en vierde lid, jo. 12u, vierde lid, lw.

geheimhoudingsplicht niet mag ondergraven.¹⁷ Ondernemingen en overige derde partijen verstrekken de ACM gegevens in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt. Als de ACM dergelijke gegevens in door haar vervaardigde stukken wel openbaar zou maken, is aannemelijk dat de ACM niet langer (in dezelfde mate) kan beschikken over de voor haar taakuitvoering benodigde gegevens.¹⁸ Openbaarmaking kan dus de vertrouwensrelatie tussen de ACM en derde partijen die haar inlichtingen verschaffen onder druk zetten, en daarmee het ACM-toezicht bemoeilijken. Voor één document dat de ACM heeft toegevoegd in bezwaar zou openbaarmaking hiervan inzicht kunnen geven in de werkwijze van de ACM bij meldingen.¹⁹

10. Bezwaarmaker heeft het Woo-verzoek gedaan omdat openbaarheid van de gevraagde documenten in zijn ogen een algemeen belang zou dienen. Volgens bezwaarmaker moet dit algemeen belang voorgaan op de vertrouwensrelatie tussen de ACM en derde partijen die haar inlichtingen verschaffen die de ACM voor haar toezicht nodig heeft.
11. Dat bezwaarmaker een algemeen belang stelt te dienen, leidt niet tot een andere uitkomst van de afweging die de ACM onder de Instellingswet maakt.
12. Die afweging is beperkt tot de vraag of openbaarmaking van door de ACM vervaardigde informatie in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het toezicht van de ACM. Als de ACM van oordeel is dat dit het geval is, dan blijft openbaarmaking achterwege.²⁰ De wet biedt geen aanknopingspunten die aanleiding geven om een mogelijk algemeen belang bij openbaarmaking mee te nemen in de beoordeling of openbaarmaking (potentieel) in strijd is met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht. Dat de gevraagde documenten volgens bezwaarmaker een algemeen belang dienen, staat dus niet in de weg aan de conclusie dat openbaarmaking daarvan in strijd zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.
13. Deze documenten maakt de ACM dan ook niet openbaar.²¹ De ACM wijst om dezelfde reden ook de openbaarmaking af van zeven van de documenten die zijn toegevoegd in bezwaar.²²
14. Het andere deel van de documenten betreft ten slotte interne gedachtewisselingen binnen het team dat de melding van bezwaarmaker behandelde. Bezwaarmaker stelt zich op het standpunt dat de gevraagde transparantie de interne gedachtevorming niet hoort te schaden. Op de hoorzitting heeft bezwaarmaker te kennen gegeven dat ook in dit geval het algemeen belang bij openbaarmaking van de gevraagde documenten meeweegt. Zoals hiervoor overwogen, draagt het gestelde algemeen belang bij openbaarmaking van de documenten geen gewicht in de beoordeling of openbaarmaking in strijd is of kan komen met het toezichtdoel van de ACM.
15. Openbaarmaking van de onderlinge communicatie van een behandelteam zou in strijd kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht. In de eerste plaats geldt dat ook de onderlinge gedachtewisselingen tussen medewerkers die een melding behandelen, gegevens bevatten voortbouwend op informatie waarvoor de geheimhoudingsplicht van art. 7, lid 1, lw geldt. Ook voor dergelijke mailwisselingen geldt dan ook dat openbaarmaking de vertrouwensrelatie tussen de ACM en derde partijen die haar inlichtingen verschaffen, onder druk kan zetten.
16. Daarbij komt dat het voor de effectiviteit van het ACM-toezicht in algemene zin noodzakelijk is dat medewerkers binnen behandelteams onderling in openheid gedachten kunnen vormen, tegen kunnen spreken en ideeën kunnen opwerpen. Het ontbreken van een dergelijke dynamiek kan leiden tot minder effectief en doordacht toezicht. De ACM overweegt dat openbaarmaking van onderlinge communicatie

¹⁷ Rechtbank Rotterdam, 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864 8.2.

¹⁸ Rechtbank Rotterdam, 23 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:864 8.1.

¹⁹ ACM/UIT/640750.

²⁰ Artikel 12u, vierde lid, lw.

²¹ Op grond van art. 12w, vierde lid, jo. 12u, vierde lid, lw.

²² ACM/UIT/613213, ACM/UIT/613475, ACM/UIT/613646, ACM/UIT/615402, ACM/UIT/619171, ACM/UIT/640750 en ACM/UIT/640767.

van een behandelteam afbreuk kan doen aan de mate waarin medewerkers zich vrij voelen om zich inhoudelijk over hun werkzaamheden uit te spreken. Daardoor kan het toezicht van de ACM worden geschaad. Ook bestaat de mogelijkheid dat door het vrijgeven van onderlinge communicatie van medewerkers in concrete zaken bij onder toezicht staande partijen strategisch gedrag kan oproepen. Dit is eveneens schadelijk voor het ACM-toezicht. Documenten met daarin onderlinge communicatie van behandelteams maakt de ACM dan ook niet openbaar.²³ De ACM wijst om dezelfde reden ook de openbaarmaking af van drie documenten die zijn toegevoegd in bezwaar.²⁴

3. Besluit

17. De Autoriteit Consument en Markt verklaart het bezwaar ongegrond en handhaaft haar besluit van 19 februari 2025 met kenmerk ACM/UIT/641415.

Den Haag, **19 juni 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.

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.

²³ Op grond van art. 12w, vierde lid, jo. l 12u, vierde lid, van de lw

²⁴ ACM/INT/480378, ACM/INT/496423, ACM/INT/497680.

Bijlage: inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Documenttype	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12w lw
1	ACM/INT/480378	15-9-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
2	ACM/INT/483144	16-10-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
3	ACM/INT/521769	1-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
4	ACM/INT/521770	10-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
5	ACM/UIT/640799	15-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
6	ACM/IN/955454	27-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
7	ACM/UIT/640741	27-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
8	ACM/UIT/640744*	30-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
9	ACM/IN/955242	30-11-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
10	ACM/INT/495989	5-12-2023	Notitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
11	ACM/UIT/640750	22-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
12	ACM/IN/955256	26-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
13	ACM/UIT/613213	29-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
14	ACM/IN/955489	30-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
15	ACM/UIT/640767	31-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
16	ACM/IN/955420	31-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
17	ACM/UIT/613475	1-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
18	ACM/IN/955425	1-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
19	ACM/UIT/613646	5-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
20	ACM/INT/496458	28-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
21	ACM/INT/496457	28-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
22	ACM/UIT/615402	28-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
23	ACM/INT/496335	29-2-2024	Notitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
24	ACM/IN/955430	29-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
25	ACM/INT/496410	1-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
26	ACM/INT/496423	1-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
27	ACM/INT/496989	6-3-2024	Verslag	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
28	ACM/INT/497680	12-3-2024	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x

29	ACM/UIT/640796	18-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
30	ACM/UIT/641354	11-4-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
31	ACM/IN/957804	12-4-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	x	
32	ACM/UIT/619171	16-4-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x
33	ACM/UIT/620810	22-4-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		x

* Dit document stond per abuis met documentkenmerk ACM/UIT/670744 op de inventarislijst bij het bestreden besluit. In bezwaar is het documentkenmerk gecorrigeerd.