



Besluit

[vertrouwelijk]

Den Haag, **24 januari 2025**

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : ACM/UIT/639953
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/24/192792 Woo-verzoek kwijtschelden en niet innen van boetes

Geachte [vertrouwelijk],

Op 13 november 2024 heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) 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.¹ De ACM beschikt over een document, genaamd "Proces Debiteuren Vorderingen", dat gedeeltelijk onder het bereik van uw verzoek valt. De ACM heeft besloten om meer openheid te verschaffen dan noodzakelijk op basis van het verzoek en zal dit document integraal openbaar maken. De ACM heeft dit document slechts geschoond van persoonsgegevens en enkele andere vertrouwelijkheden.

1. De inhoud van uw verzoek

1. Uw verzoek om 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, ziet op de periode van 1 januari 2019 tot en met 13 november 2024. Het betreft de vier navolgende categorieën van gegevens.
 - I. Besluiten over het niet innen of kwijtschelden van door de ACM opgelegde boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 1);
 - II. Andersoortige afspraken over het niet innen of kwijtschelden van boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 2);
 - III. Interne gedrags- of beleidslijnen met betrekking tot het niet innen of kwijtschelden van boetes en/of andersoortige publiekrechtelijke geldschulden (hierna: categorie 3); en
 - IV. 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).

¹ ACM/IN/928846. De beslistermijn is daarbij verlengd tot medio januari 2025.

2. Op 3 december 2024 heeft u uw verzoek telefonisch toegelicht en ingeperkt.²
 - Met “andersoortige publiekrechtelijke geldschulden” doelt u op geldschulden in de zin van Titel 4.4. Bestuursrechtelijke geldschulden van de Algemene wet bestuursrecht;
 - Uw verzoek ziet enkel op boetes en geldschulden vanaf 10.000 euro;
 - Uw verzoek ziet niet op documenten over kwijtschelden en niet innen vanwege een faillissement of de omstandigheid dat de debiteur zich in het buitenland bevindt en daar onvindbaar is. Evenmin ziet uw verzoek op informatie over betalingsregelingen.
 - Categorie 3 betreft alleen interne gedrags- en beleidslijnen die “voor het merendeel” zien op het beleid van de ACM over kwijtschelden en niet innen.
 - Categorie 4 heeft geen betrekking op interne gedrags- en beleidslijnen (categorie 3). Wanneer er geen documenten zouden zijn die zien op onze interne gedrags- en beleidslijnen over kwijtschelden en niet innen, wenst u interne e-mails hierover te ontvangen.

2. Woo-regime en afzonderlijk geheimhoudingsregime

3. De Woo geeft eenieder het recht op toegang tot publieke informatie vanwege het algemeen belang van openbaarheid van deze informatie, behoudens de beperkingen gesteld in de wet.³ Dit belang van openbaarheid dient afgewogen te worden tegen het belang om de publieke informatie niet openbaar te maken, bijvoorbeeld het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁴ Indien de belangen om informatie niet openbaar te maken zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarheid, wordt de informatie niet openbaar gemaakt onder de Woo.
4. In verband met het aan de ACM opgedragen toezicht, heeft de wetgever de ACM in de Instellingswet ACM (hierna: lw) een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking toegekend voor informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. De bepalingen van de lw hebben voorrang op een aantal bepalingen van de Woo. Op grond van artikel 8.8 van de Woo is een aantal bepalingen van de Woo niet van toepassing op gegevens die de ACM onder zich heeft voor de uitoefeningen van haar wettelijke taken.
5. Op grond van artikel 7, eerste lid, van de lw dient de ACM gegevens en inlichtingen die zij in het kader van de uitoefening van haar wettelijke taken heeft verkregen in beginsel geheim te houden.⁵ De ACM heeft in ruim twintig wetten in formele zin en in Europese verordeningen taken opgedragen gekregen in het kader van toezicht, handhaving en regulering. Bij de uitvoering van die taken is de ACM in hoge mate afhankelijk van het kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens en inlichtingen van en over ondernemingen, waarop zij toezicht houdt. Partijen verstrekken die gegevens en inlichtingen aan de ACM in het vertrouwen dat de ACM deze niet openbaar maakt. Het zou niet te rechtvaardigen zijn indien de ACM zulke gegevens toch openbaar zou maken. Niet alleen zouden de partijen van wie de gegevens afkomstig zijn of op wie de gegevens betrekking hebben schade kunnen ondervinden door de openbaarmaking, ook het toezicht van de ACM zelf zou daarmee ernstig kunnen worden geschaad. Indien de ACM gegevens en inlichtingen die in vertrouwen aan haar zijn verstrekt openbaar zou maken, zou de vertrouwensrelatie tussen de ACM en de onder toezicht gestelde ondernemingen onder druk kunnen komen te staan. De uitvoering van de wettelijke taken van de ACM zou daardoor kunnen worden bemoeilijkt.
6. Op grond van artikel 12w, vijfde lid, van de lw moet de ACM verzoeken om openbaarmaking van documenten die de ACM zelf heeft vervaardigd in het kader van het uitoefenen van haar wettelijke taken in beginsel honoreren.⁶ Een verzoek tot openbaarmaking wordt afgewezen als artikel 12w, vierde

² ACM/INT/517876.

³ Zoals bedoeld in artikel 2.5 van de Woo.

⁴ Zie artikel 5.1 van de Woo.

⁵ CBB 6 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:392, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

⁶ U wijst erop dat het CBB in zijn uitspraak van 6 juni 2024 (CBB 6 juni 2024 ECLI:NL:CBB:2024:392 rechtsoverweging 6.1) heeft overwogen dat niet valt uit te sluiten dat de ACM onder artikel 12w, vijfde lid, van de lw van een “enigszins aangepast

lid, van de lw (dat verwijst naar het belang van het toezicht van ACM in de zin van artikel 12u, vierde lid, van de lw) en onder meer artikel 5.1, tweede lid, van de Woo daaraan in de weg staan.

7. Samengevat, is de lw dus van toepassing op de documenten die betrekking hebben op de uitvoering van toezichtstaken in een concrete zaak. De Woo is van toepassing op de documenten die geen direct verband houden met de uitvoering van de wettelijke taken van de ACM. In dit geval zijn zowel de lw als de Woo van toepassing op uw verzoek. Op categorieën 1, 2 en 4 van uw verzoek is de lw van toepassing. Op categorie 3 van uw verzoek is de Woo van toepassing.

3. Inventarisatie naar aanleiding van uw verzoek

8. Naar aanleiding van uw verzoek is in digitale opslagbestanden gezocht naar informatie die binnen het bereik van uw verzoek valt. Bij die zoekactie heeft de ACM gebruik gemaakt van zoektermen, zoals “kwijtschelden”, “kwijtschelding”, “niet-innen”, “niet-inning”, “niet invorderen” en “afzien van invord*”.
9. De ACM beschikt over een document dat ziet op haar interne gedrags- of beleidslijn met betrekking tot het kwijtschelden en niet innen van boetes en andersoortige publiekrechtelijke geldschulden. Dat document is genaamd “Proces Debiteuren Vorderingen”. Dit document valt (gedeeltelijk) binnen de reikwijdte van uw verzoek. De ACM heeft daarnaast in een aantal zaken waarin kwijtschelden of niet innen is genoemd, gegevens en documenten aangetroffen die eveneens binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen.

4. Beslissing op uw verzoek

10. De ACM besluit uw verzoek om openbaarmaking van gedrags- en beleidslijnen (dit betreft categorie 3 uit uw verzoek) toe te wijzen door het document genaamd “Proces Debiteuren Vorderingen” integraal en geschoond van persoonsgegevens en enkele andere vertrouwelijkheden aan u te verstrekken. Voor het overige wijst de ACM uw verzoek af (dit betreft categorieën 1, 2 en 4 uit uw verzoek).
11. Hieronder licht de ACM de beslissing toe.

4.1 Uw verzoek om openbaarmaking van gedrags- en beleidslijnen over niet innen en kwijtschelden (categorie 3 uit uw verzoek)

12. De ACM beschikt over een document dat gedeeltelijk onder het bereik van uw verzoek valt. Dit betreft het document genaamd “Proces Debiteuren Vorderingen”. De ACM stelt vast dat dit document niet direct verband houdt met de uitvoering van de wettelijke taken van de ACM. Dat betekent dat het openbaarmakingsregime van de Woo van toepassing is. De ACM heeft besloten om meer openheid te verschaffen dan noodzakelijk op basis van het verzoek en zal dit document integraal openbaar maken. Daarbij heeft de ACM het document enkel geschoond van persoonsgegevens en enkele andere vertrouwelijkheden, zoals hieronder toegelicht. Het geschoonde document is bijgevoegd als bijlage bij dit besluit.

Bescherming persoonsgegevens

13. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo dient het openbaar maken van informatie achterwege te blijven voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. De ACM heeft de openbaar te maken versie van het genoemde document daarom geschoond van persoonsgegevens van medewerkers van de ACM die

toetsingskader” zal moet uitgaan. De ACM deelt die overweging van het CBB. Onder de oude situatie, waarin het genoemde vijfde lid nog niet gold, kon de ACM bij verzoeken om openbaarmaking van documenten als bedoeld in het eerste lid nog volstaan met de beoordeling of de gevraagde openbaarmaking nuttig of nodig zou zijn in het kader van voorlichting en transparantie. Thans, nu het vijfde lid van toepassing is, zal de ACM zulke verzoeken ook moeten beoordelen in het licht van de afwijzingsgronden die zijn genoemd in het vijfde lid, hetgeen de ACM in dit besluit heeft gedaan.

niet uit hoofde van hun functie naar buiten treden. De ACM maakt bovendien de handtekening van de directeur van de Directie Bedrijfsvoering onleesbaar.

De economische of financiële belangen van – onder meer – de Staat en/of belangen van inspectie, controle en toezicht door de ACM

14. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van – onder meer – de Staat. Op grond van artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de belangen van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.
15. In de openbaar te maken versie van het document is een beperkt aantal passages gelakt omdat openbaarmaking van die passages de economische of financiële belangen van onder meer de Staat en in het bijzonder de ACM kan schaden. In het verlengde hiervan kan openbaarmaking van desbetreffende informatie ook de toezichthoudende rol van de ACM schaden.⁷ Openbaarmaking van de passages zou betekenen dat marktpartijen hun betalingsstrategie hierop kunnen afstemmen. De ACM voorziet in dat geval problemen met het invorderen van boetes en andersoortige (publiekrechtelijke) geldschulden. Dit kan ook consequenties hebben voor de effectiviteit van haar toezicht.

4.2 Uw verzoek om besluiten, andersoortige uitspraken en interne & externe communicatie over niet-innen en kwijtschelden (categorieën 1, 2 en 4 uit uw verzoek)

16. In een aantal zaken zijn documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van de categorieën 1, 2 en 4 van uw verzoek vallen. Deze documenten zijn verkregen en/of vervaardigd in het kader van de toezichtstaak van de ACM. Daarom is het openbaarmakingsregime van de lw van toepassing op deze documenten.

Door de ACM verkregen documenten van marktpartijen

17. Uw verzoek om openbaarmaking ziet gedeeltelijk op gegevens of inlichtingen die de ACM heeft verkregen in het kader van de uitoefening van haar wettelijke taken. Deze gegevens moeten, zoals in paragraaf 2 van dit besluit toegelicht, geheim blijven omdat deze op grond van artikel 7, eerste lid, van de lw uitsluitend mogen worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die wettelijke taken. De gegevens en documenten die de ACM heeft ontvangen van marktpartijen zullen daarom niet openbaar worden gemaakt.

Door de ACM vervaardigde documenten

18. Waar het gaat om documenten die de ACM zelf heeft vervaardigd, is artikel 12w, eerste lid, van de lw van toepassing. De ACM is op grond van die bepaling bevoegd deze documenten openbaar te maken. De ACM merkt hierover het volgende op.
19. De door de ACM vervaardigde documenten bevatten of borduren vaak voort op de gegevens in de zin van artikel 7, eerste lid, van de lw die de ACM heeft verkregen voor de uitvoering van haar wettelijke taken en die geheim moeten worden gehouden. Reeds om die reden kan de ACM deze documenten niet openbaar maken. De ACM moet bovendien vrijelijk kunnen communiceren met derden zoals marktpartijen, waarbij zij haar lezing van aangeleverde documenten, evenals voorlopige conclusies en gedachten in vertrouwelijkheid moet kunnen delen met betrokkenen. Openbaarmaking van door de ACM opgestelde documenten en e-mails zou hun ongehinderde bijdrage aan de interne gedachtevorming rond de totstandkoming van besluiten in het kader van het toezicht kunnen schaden. Als de ACM gegevens over verzoeken om geheel of gedeeltelijk kwijtschelden of niet innen openbaar

⁷ Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo is alleen van toepassing op paragraaf 1.1 en 1.2 van het Proces Debiteuren Vorderingen.

zou maken, dan zou dat bovendien ertoe kunnen leiden dat natuurlijke personen en ondernemingen om bovengenoemde reden terughoudend worden om dat soort verzoeken in te dienen. Daarmee zou zowel het belang van de betrokken natuurlijke persoon of onderneming, als het belang van het toezicht als bedoeld in artikel 12u, vierde lid, lw ernstig worden geschaad. Openbaarmaking van die gegevens zou dus strijdig zijn met het belang van het toezicht van de ACM als bedoeld in dit artikel.⁸ Openbaarmaking zou zich evenmin verdragen met belang van het toezicht van ACM in de zin van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo.

20. De ACM heeft haar belang voor geheimhouding van de documenten afgewogen tegenover het belang van marktpartijen voor openbaarmaking van de documenten. De ACM is van oordeel dat het belang van geheimhouding zwaarder weegt dan openbaarmaking.

Afwijzing verzoek van de categorieën 1, 2 en 4

21. De ACM wijst uw verzoek om openbaarmaking van de documenten die vallen onder de categorieën 1, 2 en 4 geheel af op grond van de artikelen 7, eerste lid, en 12w, vijfde lid en vierde lid, van de lw in combinatie met artikel 12u, vierde lid, van de lw.

5. Besluit

De ACM honoreert uw verzoek van 13 november 2024 gedeeltelijk, in de zin dat het document genaamd "Proces Debiteuren Vorderingen" (geschoond van persoonsgegevens en enkele andere vertrouwelijkheden) openbaar wordt gemaakt op de website van de ACM. De ACM wijst uw verzoek voor het overige af.

Den Haag, **24 januari 2025**

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

[vertrouwelijk]

Teammanager Juridische Zaken

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

⁸ Zie artikel 12w, vijfde lid, van de lw in combinatie met het vierde lid en artikel 12u, vierde lid, van de lw.

Bijlage 1 - Proces Debiteuren Vorderingen