



Besluit

Kenmerk ACM/UIT/621601
Zaaknummer ACM/24/188839
Datum 14 mei 2024

Besluit Woo-verzoek onderzoek meerkosten van klanten met zonnepanelen voor energieleveranciers.

Geachte [vertrouwelijk],

1. Op 14 maart 2024 heeft u met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) informatie over het onderzoek van de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) naar de meerkosten van klanten met zonnepanelen voor energieleveranciers (hierna: het onderzoek) gevraagd.¹
2. Concreet heeft u de ACM verzocht om de volgende documenten of informatie aan u te verstrekken (hierna: het verzoek):
 - de definitieve inschattingen van de zeven leveranciers inclusief eventuele concepten of voorliggende versies;
 - afschriften van de communicatie met de zeven leveranciers over de inschattingen (zowel de uitvraag, als de levering zelf, de vervolgvragen en de antwoorden, inclusief de communicatie over de aangeleverde gegevens);
 - de analyse van de ACM: alle stukken die leiden tot of bijdragen aan de conclusie (schatting) dat sprake is van 'enkele honderden euro's';
 - de communicatie over de analyse, zowel intern als extern.

1. Verloop van de procedure

3. ACM heeft de ontvangst van uw verzoek schriftelijk bevestigd op 20 maart 2024.²
4. In de brief van 9 april 2024 heeft ACM op grond van artikel 4.4, tweede lid, van de Woo de beslistermijn van uw verzoek met twee weken verlengd.³
5. Op 24 april 2024 heeft ACM per e-mail contact met u opgenomen over de beslissingstermijn.⁴ Op 25 april 2024 heeft de ACM telefonisch contact gehad met u over de beslissingstermijn.
6. U heeft na het telefoongesprek op 25 april 2024 een ingebrekestelling gestuurd naar de ACM.⁵ Op 6 mei 2024 heeft de ACM een ontvangstbevestiging van de ingebrekestelling gestuurd.⁶

¹ ACM/IN/853459.

² ACM/UIT/617061.

³ ACM/UIT/618531.

⁴ ACM/UIT/619945.

⁵ ACM/IN/866825.

⁶ ACM/UIT/620787.

2. Inventarisatie

7. Naar aanleiding van uw verzoek is er in het archiefsysteem, in een digitale werkomgeving en in e-mailboxen gezocht naar relevante informatie. Hiervoor zijn o.a. de volgende zoektermen gebruikt: KOBAS (werktitel onderzoek), zonnepanelen, informatieverzoek KOBAS, (concept)verslag, duiding cijfers, plaatjes & grafieken KOBAS en (concept)rapport.
8. Op basis van deze zoekactie heeft de ACM 44 documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. Deze documenten betreffen onder andere de communicatie over de inschattingen van de meerkosten zonnepanelen, het informatieverzoek van de ACM gericht aan de leveranciers en de reacties daarop, de analyse van de ACM en de (interne en externe) communicatie van de ACM over de analyse. Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst in bijlage 1 bij dit besluit.

3. Toezicht, handhaving en regulering door de ACM

9. De ACM heeft in ruim vijftig 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 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.
10. Mede in dat verband heeft de wetgever in de Instellingswet ACM (hierna ook: lw) een afzonderlijk stelsel van geheimhouding en openbaarmaking geïntroduceerd voor de informatie die de ACM voor dat toezicht onder zich heeft. De bepalingen van die wet hebben voorrang boven de bepalingen van de Woo.⁷
11. De ACM dient dan ook voor de beoordeling van uw verzoek voorop te stellen dat in dit geval het openbaarmakingsstelsel van de lw van toepassing is, omdat het onderzoek is gedaan als verkennende studie in het licht van artikel 95b, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Voornoemd artikel geeft de ACM de bevoegdheid om een tarief vast te stellen dat leveranciers ten hoogste mogen berekenen voor de levering van elektriciteit aan afnemers. De ACM kan dit doen indien zij van oordeel is dat de tarieven die houders van een vergunning (als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998) berekenen onredelijk zijn. Om de redelijkheid van de tarieven te kunnen beoordelen doet de ACM onderzoeken naar de kostenstructuren van de tarieven. Ook het onderzoek is door de ACM uitgevoerd teneinde de redelijkheid van tarieven te kunnen beoordelen. Het onderzoek was in dit licht een uitvoering van een wettelijke taak van de ACM. In bijlage 1 kunt u lezen welke artikelen van de lw van toepassing voor u zijn.

4. Overwegingen

4.1 De door de ACM verkregen documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

12. Onder de documenten waar u op doelt in uw verzoek vallen 16 documenten die de ACM heeft verkregen van derden. Dit zijn bijvoorbeeld reacties op het informatieverzoek ('leveringen' genoemd in het Woo-verzoek) en e-mails van energieleveranciers met daarin (aanvullende) gegevens over de meerkosten. De ACM heeft deze door u gevraagde gegevens en inlichtingen verkregen bij de

⁷ Artikel 8.8 van de Woo.

uitoefening van haar wettelijke taken op grond van de Iw ACM en de Elektriciteitswet 1998. De ACM moet die gegevens en inlichtingen geheim houden op grond van artikel 7, eerste lid, van de Iw ACM. Deze gegevens en inlichtingen mogen uitsluitend worden gebruikt voor de uitvoering van die wettelijke taken.⁸ Op dit uitgangspunt bestaan slechts drie uitzonderingen:⁹

1. het geval waarin voor de gegevens een andere wettelijke regeling dan de Instellingswet ACM geldt,
 2. het geval waarin een andere toezichthouder voor haar wettelijke taak gebruik wil maken van de gegevens;
 3. het geval waarin de gegevens worden gevraagd door de onderneming over wie de gegevens gaan.
13. Geen van de drie genoemde uitzonderingsgronden is in dit geval van toepassing. ACM gaat daarom niet over tot openbaarmaking van deze gegevens, en wijst openbaarmaking van 16 documenten af. Volledigheidshalve merkt de ACM hierbij nog op dat de geheimhoudingsplicht ex artikel 7, eerste lid, van de Iw ACM door de wetgever niet afhankelijk is gesteld van de leeftijd van de betreffende gegevens en inlichtingen. In de bijgevoegde inventarislijst is achter de betreffende documenten de aanduiding 'art. 7 Iw' toegevoegd.

4.2 De door ACM vervaardigde documenten die onder het bereik van uw verzoek vallen

14. Onder de documenten die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen zijn 28 documenten aangetroffen die de ACM zelf heeft vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taak. Dit zijn bijvoorbeeld de documenten die zien op het versturen van het informatieverzoek ("de uitvraag" genoemd in het Woo-verzoek), documenten opgesteld bij het analyseren van de verkregen gegevens, de conceptverslagen en conceptrapportages. Deze documenten kwalificeert de ACM als documenten bedoeld in artikel 12w van de Iw. In de bijgevoegde inventarislijst is achter de betreffende documenten de aanduiding 'art. 12w Iw' toegevoegd.
15. Een deel van de documenten bevatten verkregen gegevens en/of inlichtingen. De ACM vindt het niet wenselijk om door haar vervaardigde documenten openbaar te maken wanneer daarin informatie is opgenomen die gegevens of inlichtingen in de zin van artikel 7, eerste lid, van de Iw bevatten, of daarop voortbouwt. Het via de band van artikel 12w van de Iw openbaar maken van deze gegevens mag de effectieve werking van de geheimhoudingsplicht volgens de ACM niet ondergraven. Niet alleen de ondernemingen van wie de gegevens afkomstig zijn kunnen schade ondervinden door zulke openbaarmaking. Ook het toezicht van de ACM zelf kan daarmee ernstig worden geschaad. Indien de ACM gegevens en inlichtingen openbaar maakt die in vertrouwen aan haar zijn verstrekt, 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 daardoor worden bemoeilijkt, omdat zeer aannemelijk is dat de ACM dan niet meer kan beschikken over gegevens van en inlichtingen over ondernemingen die nodig zijn om haar taken uit te kunnen voeren. Daarom kunnen bijvoorbeeld de documenten opgesteld bij het analyseren van de gekregen gegevens, zoals het R-script en Excelbestand met de alle gegevens uit de ingediende informatieverzoeken en documenten met daarin (concept) kwantitatieve duiding van deze gegevens niet door de ACM openbaar worden gemaakt.
16. Een deel van de documenten zijn afkomstig van medewerkers van de ACM waarvan de inhoud raakt aan de interne gedachtenvorming over de zaak waarop uw verzoek betrekking heeft en de communicatie daarover, bijvoorbeeld documenten met daarin de definitieve kwantitatieve duiding

⁸ Zie ook rechtsoverweging 5, laatste volzin, van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 26 april 2018, www.rechtspraak.nl, nummer ECLI:NL:RBROT:2018:3294.

⁹ Zie artikel 7, tweede en derde lid, van de Instellingswet ACM.

van de gegevens en (concept)verslagen en conceptrapporten. Daarnaast zijn documenten aangetroffen die zien op de conceptrapportages voor de interne besluitvorming zijn opgesteld.

17. De ACM is van oordeel dat het openbaar maken van de bovenbedoelde documenten in strijd zou kunnen komen met het doel van het toezicht van de ACM. Medewerkers en bestuurders moeten in openheid onderling over een zaak kunnen communiceren, al dan niet ook via elektronische middelen. Openbaarmaking van interne e-mails en andere interne documenten zou hun ongehinderde bijdrage aan de interne gedachtevorming over de redelijkheid van tarieven en daarmee het toezicht op de consumententarieven energie kunnen schaden. Openbaarmaking zou daarom in strijd kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht op de wetsnaleving. Hierdoor komen de 28 documenten, die raken aan interne gedachtevorming binnen de ACM, niet voor openbaarmaking in aanmerking.

4.3 Publicatie

18. Dit besluit zal binnen twee weken na de dagtekening van dit besluit geanonimiseerd worden gepubliceerd op de site van de ACM.¹⁰

5. Beslissing

19. De ACM wijst uw verzoek om openbaarmaking aldus af op grond van artikel 7 lw en artikel 12w, vijfde lid in combinatie met het vierde lid en artikel 12u, vierde lid, van de lw. Op de bijgevoegde inventarislijst is per document aangegeven welke afwijzingsgrond van toepassing is.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

[vertrouwelijk]

[vertrouwelijk] Directie Toezicht Energie

*Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie 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.*

¹⁰ [Acm.nl/publicaties/openbare-stukken-naar-aanleiding-van-woo-en-informatieverzoeken](https://acm.nl/publicaties/openbare-stukken-naar-aanleiding-van-woo-en-informatieverzoeken)

Bijlage 1: Inventarislijst

Volgnr.	Documentkenmerk	Datum	Documenttype	Beoordeling	Vertrouwelijkheid	Art. 7 lw	Art. 12w lw
1	ACM/INT/502139	1-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
2	ACM/INT/502083	14-12-2023	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
3	ACM/INT/502079	14-12-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
4	ACM/INT/501948	22-12-2023	Excel	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
5	ACM/INT/501946	2-5-2024	Excel	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
6	ACM/INT/501945	29-2-2024	Notitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
7	ACM/INT/501944	29-2-2024	Notitie	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
8	ACM/INT/501934	16-2-2024	R-script	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
9	ACM/INT/501527	29-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
10	ACM/INT/499616	22-2-2024	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
11	ACM/INT/499613	22-2-2024	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
12	ACM/INT/499612	22-2-2024	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
13	ACM/INT/498987	25-3-2024	Memo	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
14	ACM/UIT/617316	19-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
15	ACM/IN/855058	18-1-2024	Correspondentie in overig	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
16	ACM/UIT/616115	7-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
17	ACM/INT/497219	7-3-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
18	ACM/UIT/615557	22-3-2024	Verslag bijeenkomst	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
19	ACM/IN/848792	26-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
20	ACM/UIT/615541	23-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
21	ACM/IN/848694	26-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
22	ACM/UIT/614941	20-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X

23	ACM/UIT/614940	20-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
24	ACM/UIT/614939	20-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
25	ACM/UIT/614937	20-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
26	ACM/INT/493767	7-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
27	ACM/INT/493367	2-2-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
28	ACM/IN/838385	24-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
29	ACM/IN/836761	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
30	ACM/IN/836698	17-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
31	ACM/IN/836696	17-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
32	ACM/IN/835951	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
33	ACM/IN/835884	16-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
34	ACM/IN/835725	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
35	ACM/IN/835723	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
36	ACM/IN/835721	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
37	ACM/IN/835719	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
38	ACM/IN/835673	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
39	ACM/IN/835657	15-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
40	ACM/IN/835125	11-1-2024	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk	X	
41	ACM/UIT/610913	15-12-2023	E-mail	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
42	ACM/UIT/610911	18-12-2023	Brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
43	ACM/UIT/610865	15-12-2023	Brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X
44	ACM/UIT/610152	14-12-2023	Brief	Geweigerd	Geheel vertrouwelijk		X