



Minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 7 mei 2024

Aantal bijlagen : twee
Uw kenmerk : DGED-DE / 46149197
Ons kenmerk : ACM/UIT/620100
Contactpersoon : []
Onderwerp : ACM/24/188876

Geachte mevrouw Adriaansens,

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft bij brief van 19 maart 2024¹ uw verzoek ontvangen om het Uitvoeringswetsvoorstel Dataverordening (hierna: het wetsvoorstel) te onderwerpen aan een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) als bedoeld in artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers. Graag geeft de ACM in deze brief gehoor aan uw verzoek.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Europese Dataverordening² (hierna: de Dataverordening). Het wetsvoorstel wijst de ACM aan als de datacoördinator en als toezichthouder op de naleving van een groot deel van de verplichtingen uit de Dataverordening. De ACM waardeert de voorafgaande afstemming met uw departement op dit onderwerp. In deze brief vindt u de conclusies van de UHT.

Samenvatting

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar indien de opmerkingen bij deze brief in acht worden genomen. De ACM wijst daarbij in het bijzonder op de aandachtspunten ten aanzien van consumentenbescherming.

De Dataverordening heeft de ambitie om de digitalisering een flinke impuls te geven door het makkelijker te maken om data te delen uit slimme apparaten en het gecombineerd kunnen gebruiken van clouddiensten. De Dataverordening ziet daarmee op een bijzonder breed maatschappelijk en economisch speelveld met veel verschillende actoren op diverse lagen van vaak ingewikkelde waardeketens. De ACM herkent en steunt deze ambitie, die past bij onze langjarige inzet voor open en eerlijke digitale markten.

De aanwijzing van de ACM zoals voorzien in het wetsvoorstel brengt substantiële, nieuwe taken en instrumenten met zich mee waaronder toezicht houden op de Europese activiteiten ten aanzien van clouddiensten en de verkoop van slimme apparaten door grote in Nederland gevestigde bedrijven. Dit alles maakt het doen van een inschatting van de te verwachten werklast, en de middelen die de ACM hiervoor nodig heeft, erg complex.

¹ Uw kenmerk DGED-DE / 46149197.

² Verordening (EU) 2023/2854 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Dataverordening).

De ACM verwacht in 2025 eenmalig 10 FTE nodig te hebben voor zowel de voorbereiding van het toezicht als het daadwerkelijk uitvoeren van toezicht in het vierde kwartaal. In het licht van de stevige ambitie enerzijds en de onzekerheden rond te verwachten werklast anderzijds kiest de ACM op dit moment voor een terughoudende schatting van structureel 15 FTE vanaf 2026, naast budget voor ICT ontwikkeling, voorlichting en onderzoek. De ACM treedt graag met u in overleg in 2027 om gezamenlijk te evalueren of 15 FTE passend is, op basis van de inzichten en ervaringen van de eerste twee jaar.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar indien de wetstechnische opmerkingen in [Bijlage 1](#) in acht genomen worden. De ACM overlegt graag nog over de precieze verwerking van de opmerkingen in de wetstekst.

Toezicht op de Dataverordening

Kern van de Dataverordening

De Dataverordening vormt, samen met de Datagovernanceverordening, de juridische basis voor de Europese datastrategie. De Dataverordening is gericht op het verder ontwikkelen van een kader voor het gebruik van data in de Europese en de Nederlandse economie, in alle mogelijke sectoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gezondheidszorg, de productie-industrie, de mobiliteitssector, in wetenschappelijk onderzoek, etc. Data, de toegang hiertoe, en de mogelijkheid om deze te gebruiken, zijn een steeds belangrijkere rol gaan spelen in onze economie. Desalniettemin blijft op dit moment – volgens de Europese Commissie – nog ruim 80% van alle data in de Europese Unie onbenut. Door middel van het creëren van een Europese interne markt voor data moet een groot maatschappelijk en economisch potentieel worden ontsloten. Daarbij is vertrouwen belangrijk: data delen moet naast eerlijk, ook veilig gebeuren en in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Ook mogen data van binnen de EU niet zonder voldoende waarborgen aan overheden van buiten de EU verstrekt worden. De achterliggende gedachte achter de Dataverordening is dan ook dat de EU zich ontwikkelt tot een pionier wat betreft het creëren van een aantrekkelijke, veilige en dynamische, data-economie.

Scope van het toezicht

Het toepassingsbereik van de Dataverordening is bijzonder breed. Slimme apparaten worden in de volle breedte en in elke laag van de economie gebruikt: van de agro-sector tot in de zorg en van smart home tot de automotive-sector. Al deze sectoren kennen hun eigen ecosystemen, verdienmodellen en belanghebbenden. Ook het toepassingsbereik van de regels om het overstappen tussen clouddiensten gemakkelijker te maken, moet wat dat betreft niet onderschat worden. Om iets meer inzicht te geven in de sectoren die onder het ACM toezicht gaan vallen, worden hieronder drie sectoren kort besproken.

Het delen van data in de sector van **automotive** is een actueel onderwerp. Voertuigen worden in hoog tempo steeds slimmer en steeds meer verbonden. In een nieuwe auto zitten nu honderden sensoren die gegevens opslaan over de werking van technische onderdelen en daarbij gegevens produceren over onder andere de accu, remsystemen, brandstofsysteem en koeling. De gegevens die voertuigen verzamelen worden opgeslagen bij de fabrikant van de auto. Eind 2023 heeft de ACM een kennisbijeenkomst georganiseerd over data delen rondom verkeer. Uit deze bijeenkomst kwam naar voren dat daar verschillende voordelen mee te behalen zijn. Niet alleen voor onafhankelijke garages, maar ook voor partijen die met behulp van deze data de staat van het wegdek kunnen monitoren. Op dit moment komt dit delen van gegevens volgens meerdere partijen nog onvoldoende tot stand, ook niet als de gebruiker van de auto dat zelf wil.

In het kader van deze UHT heeft de ACM daarnaast een eerste inventarisatie gemaakt van de sector van **Smart Home** in Nederland. Uit deze snelle inventarisatie wordt duidelijk dat diverse grote internationale ondernemingen hun Europese hoofdvestiging in Nederland hebben die daardoor onder het ACM toezicht zullen vallen. Daarnaast zijn er talloze kleinere Nederlandse of in Nederland gevestigde ondernemingen die actief zijn in deze sector. De slimme apparaten die dergelijke bedrijven aanbieden zijn zeer divers. Denk hierbij aan slimme verlichting, slimme meters en thermostaten, en slimme stofzuigers. Al deze apparaten

verzamelen in verschillende mate gegevens over gebruik. Die gegevens zouden waardevolle input kunnen leveren aan energiemanagementsystemen, die gebouwen duurzamer kunnen maken. De ACM zal later dit jaar een meer uitgebreid onderzoek doen naar de kansen en uitdagingen in de sector van smart home in het kader van de Dataverordening.

Tot slot heeft de ACM heeft zich de afgelopen jaren reeds uitgebreid over de **cloudsector** gebogen³ en mede aangedrongen op versterking van de Dataverordening om de afhankelijkheid van één cloud aanbieder te verminderen. Het toezicht op grond van de Dataverordening zal zich uitstrekken over interoperabiliteit tussen clouddiensten en overstappen tussen clouddiensten op elke laag. Dit betekent dat infrastructuur- (IaaS), platform- (PaaS), en ook softwarediensten (SaaS) allemaal onder het toezicht onder de Dataverordening vallen. Net als het gebruik van slimme apparaten neemt ook het gebruik van cloud- en edgesystemen in rap tempo toe. Lock-in problematiek binnen de cloudsector heeft daarbij de aandacht van de ACM, ook op de SaaS-laag. De Dataverordening biedt de ACM een aanvullend instrument om problemen binnen de cloudsector op te pakken.

De Dataverordening is gebaseerd op het beginsel van land van oorsprong (ook wel *country of origin*). Dat betekent dat alle Europese activiteiten binnen de scope van de Dataverordening onder het ACM-toezicht vallen, als het Europees hoofdkantoor van een bedrijf in Nederland staat. Er is geen toezichthoudende rol voor de Europese Commissie voorzien. Concreet betekent dit dat de ACM zal moeten toezien op die bedrijven die hun Europese hoofdvestiging of vertegenwoordiging in Nederland hebben. De ACM zal op grond van de Dataverordening ook verzoeken in behandeling moeten nemen die doorgestuurd worden vanuit de bevoegde toezichthouders van andere Lidstaten, zolang als de betrokken onderneming zijn Europese hoofdvestiging of vertegenwoordiging in Nederland zetelt. Europese afspraken tussen collega toezichthouders om consistente en efficiënte afhandeling van verzoeken, klachten en meldingen mogelijk te maken zullen daarvoor van het grootste belang zijn. De ACM merkt op dat hiervoor nog een Europees ICT systeem ontwikkeld zal worden. Dat systeem zal aan het ACM ICT systeem worden aangesloten, waarbij op dit moment nog niet valt in te schatten hoe complex of bewerkelijk dit zal zijn.

De ACM constateert dat Nederland een aantrekkelijk land is voor (soms zeer grote) internationale ondernemingen om hun Europese hoofdvestiging te zetelen. Dat kan een grote impact hebben op de omvang van het ACM-toezicht in het kader van de Dataverordening. De gegevens die deze bedrijven onder zich hebben, vertegenwoordigen immers vaak een grote waarde, en de notie dat de Dataverordening regelt dat zulke gegevens aan andere bedrijven op verzoek beschikbaar gesteld moeten worden is nieuw. Gelet op de grote belangen die hiermee gemoeid zijn, is de kans reëel dat het voor zal komen dat bedrijven veel middelen aanwenden om hun belangen juridisch na te streven. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er complexe en lange juridische procedures uit het toezicht zullen voortvloeien.

Uitvoeringstaken

Vorbereiding

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de ACM nieuwe bevoegdheden krijgt met bijbehorende extra werkzaamheden. De ACM zal zich moeten voorbereiden op deze nieuwe bevoegdheden. Kennis moet worden opgebouwd en markten moeten in kaart worden gebracht door middel van bijvoorbeeld marktstudies op het gebied van datadeling in verschillende sectoren, en gesprekken en bijeenkomsten met stakeholders. Ook dient de ACM interne processen in te richten, beoordelingskaders en een toezichtsvisie op te stellen, en een melding-, registratie en certificeringssysteem tot stand te brengen. Voor de taken van de ACM ter bevordering van de voorlichting van entiteiten over hun rechten en plichten op grond van de Dataverordening, en de datageletterdheid, is de ACM onder meer voornemens om informatiepagina's en richtsnoeren op te stellen voor de markt. Dit zorgt bij de introductie van de nieuwe regels voor een piekbelasting.

³ Market study into cloud services, ACM (2022), beschikbaar op www.acm.nl

Structurele taken

Wanneer de ACM bevoegd wordt voor een groot deel van de Dataverordening heeft de ACM een breed palet aan verplichte structurele werkzaamheden. Deze bestaan onder meer uit de registratie van meldingen en het rapporteren hierover aan de Europese Commissie, het nemen van geschilbesluiten over de toegang tot gegevens en de voorwaarden hiervan, het certificeren van geschilbeslechtsorganelen, en het toezien op legitieme, passende internationale gegevensdeling. Hiernaast kan de ACM op grond van diverse hoofdstukken klachten of handhavingsverzoeken binnenkrijgen, zelf ambtshalve onderzoek doen, en krijgt de ACM als datacoördinator een uitgebreid takenpakket op het gebied van nationale en internationale samenwerking onder de Dataverordening.

In verband met het toezicht op de Dataverordening moet de ACM ook gaan afstemmen met nationale en Europese toezichthouders, waaronder met de verbindingsbureaus op grond van de CPC-verordening. Ook gaan de bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 3, aanhef en onder 7, CPC-verordening in de andere lidstaten toezien op de nieuwe regelgeving. De consumenten in die lidstaten kunnen klagen over schending van de Dataverordening door ondernemingen die gevestigd zijn in Nederland. Het is daarom aannemelijk dat de ACM via die bevoegde autoriteiten via het verbindingsbureau in de betreffende lidstaat meer informatie- en handhavingsverzoeken in de zin van de CPC-verordening zal ontvangen.

De ACM verwacht in het veel afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens, omdat de regels van de Dataverordening zien op gegevens, waaronder ook persoonsgegevens. Waar de juridische verhouding tussen de AVG en de Dataverordening in de Dataverordening zelf geregeld wordt, kunnen er in de praktijk vragen opkomen die om afstemming vragen. Daarover zal een samenwerkingsprotocol worden opgesteld. Ook verwacht de ACM de goede huidige samenwerking te intensiveren door kennisdeling, en waar opportuun door het geven van gezamenlijke voorlichting en het doen van gezamenlijk onderzoek. Het SDT, het samenwerkingsverband Digitale toezichthouders biedt hiervoor al een goed functionerend platform. Daarnaast is de ACM voornemens om de samenwerking verder uit te werken in een (vernieuwd) protocol. Naast samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens, zal de ACM ook nauwer gaan samenwerken met sectorspecifieke toezichthouders, met name als zij toezicht gaan uitoefenen op een zogenaamde data space⁴.

Op grond van de Dataverordening komen er nieuwe regels bij voor bedrijven en consumenten, voorlichting hierover is derhalve van belang. Dit ligt in het verlengde van de taak voor de ACM met betrekking tot de bevordering van de datageletterdheid en kennis van relevante entiteiten, waaronder consumenten, over de rechten in de Dataverordening. Die voorlichting kan onder meer geschieden via het voorlichtingsportaal ACM ConsuWijzer. De ACM verwacht dat de ACM over de naleving van de regels van consumenten en bedrijven veel signalen kan gaan ontvangen.

Benodigde middelen

Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de benodigde middelen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de impact die de Dataverordening gaat hebben groot is. De Dataverordening heeft een uitgebreid toepassingsbereik, creëert een breed palet aan taken voor de ACM, en kenmerkt zich door grote economische en maatschappelijke belangen. Hierdoor is het maken van een inschatting van de werklast voor de ACM en de benodigde middelen die zij hiervoor verwacht nodig te hebben, een ingewikkelde bezigheid. Onderstaande betreft bewust een terughoudende inschatting én een ingroeipad.

De ACM zet in 2024 eenmalig 4 FTE in ter voorbereiding van het toezicht⁵. In 2025 verwacht de ACM eenmalig 10 FTE nodig te hebben voor de voorbereiding van het toezicht (tot de inwerkingtredingsdatum

⁴ Zie bijvoorbeeld de Mededeling en verordening Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (European Health Data Space), waarover onlangs een politiek akkoord bereikt is. [Kamerbrief dd 21 Kamerbrief voorlopig politiek akkoord European Health Data Space Verordening | Kamerstuk | Rijksoverheid.maart 2024 Voorlopig politiek akkoord European Health Data Space Verordening | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ Over het jaar 2024 heeft EZK reeds ingestemd met het verzoek om eenmalig 2 FTE te financieren en een beperkt materieel budget ter beschikking te stellen. Daarbovenop financiert de ACM zelf 2 FTE.

op 12 september 2025) samen met het toezicht dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal worden uitgeoefend⁶.

Op basis van een terughoudende inschatting verwacht de ACM vanaf 2026 structureel 15 FTE nodig te hebben voor het toezicht. De ACM treedt graag met u in overleg in 2027 om gezamenlijk te evalueren of 15 FTE met de inzichten van dan de passende structurele inzet is.

Naast middelen voor de personele bezetting, verwacht de ACM een materieel budget nodig te hebben voor implementatiezaken, voor onderzoek, voorlichting en de bevordering van datageletterdheid.

- Structureel EUR 100.000,- per jaar voor onder meer onderzoek naar slimme apparaten en interoperabiliteit.
- Incidenteel EUR 100.000,- in 2025 voor een campagne ter bevordering van de kennis van de rechten en de plichten van entiteiten en de datageletterdheid bij de introductie van de regels in 2025.
- De ACM verwacht daarnaast eenmalig een ICT-systeem te moeten ontwikkelen dat meldingen van bedrijven kan ontvangen. Daarvoor rekent de ACM nu een eenmalige stelpost van EUR 500.000,- in 2025.
- Ook zal er een systeem ontwikkeld moeten worden om Europees signalen en klachten door te kunnen geven en te kunnen ontvangen. Dit systeem moet aan de ACM ICT systemen aangesloten worden. Hierover is op dit moment onvoldoende bekend om een stelpost te kunnen bepalen.

In [Bijlage 2](#) is een financieel overzicht opgenomen.

De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting. De ACM is voornemens deze brief openbaar te maken. Graag treedt de ACM met u in overleg over het exacte tijdstip van publicatie, conform de Regeling gegevensuitwisseling ACM en de ministers.

Autoriteit Consument en Markt,
Namens deze

w.g.

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

⁶ Over het gehele jaar 2025 heeft de ACM gemiddeld 10 FTE nodig, waarbij tot de inwerkingtredingsdatum de werkzaamheden zich vooral op de voorbereiding op het toezicht zullen richten, en na de inwerkingtredingsdatum op het eigenlijke toezichthouden.

Bijlage 1: wetstechnische opmerkingen

Verduidelijking onder toezicht gestelde partijen onder het wetsvoorstel

In artikel 3, lid 5, van het wetsvoorstel staat dat de ACM toeziet op bepaalde onderdelen van de Dataverordening voor zover het toezicht van de ACM ziet op natuurlijke personen, rechtspersonen of overheidsinstanties *als bedoeld in artikel 1, derde lid, sub g van de verordening*. De laatste zinsnede van dit lid suggereert dat het toezicht van de ACM enkel ziet op partijen voor zover dit deelnemers aan dataruimten en gebruikers van slimme contracten zijn. Het toezicht op de verordening dient zich echter uit te strekken tot alle partijen die in artikel 1, derde lid, van de Dataverordening worden genoemd. De ACM verzoekt u de uitvoeringswet op dit punt aan te passen.

Ontbrekende aanwijzing bevoegde autoriteit voor de Dataverordening onder de CPC-verordening

Volgens artikel 47 van de Dataverordening wordt de Dataverordening toegevoegd aan de bijlage van Consumer Protection Cooperation regulation (Verordening (EU) 2017/2394, hierna: CPC-verordening.). Hiermee wordt de Dataverordening gebracht onder het 'Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen' in de zin van artikel 3, lid 1, CPC-verordening. Dat betekent volgens de ACM dat ook een 'bevoegde autoriteit' in de zin van artikel 3, aanhef en onder 6, van de CPC-verordening moet worden aangewezen. Dit staat vooralsnog niet in het wetsvoorstel. De ACM verzoekt u derhalve om die bevoegde autoriteit in de Uitvoeringswet aan te wijzen. Dit kan door de Wet handhaving consumentenbescherming met de Uitvoeringswet te wijzigen. De ACM geeft u daarbij in overweging dat het toezicht op de CPC-verordening nauw aansluit bij de bestaande rol van de ACM ten aanzien van consumentenbescherming en dat de ACM ook bereid is deze toezichtstaken op zich te nemen. Als u de ACM hiervoor bevoegd wil maken kan dit door de Dataverordening op te nemen in onderdeel a van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming.

Verhouding tot het consumentenrecht

Uit de overwegingen en bepalingen in de Dataverordening volgt dat deze nauw verband houdt met de nu geldende Europese consumentenregels. In paragraaf 5.5 van de MvT wordt ingegaan op de verhouding van de Dataverordening met bepaalde consumentenregelgeving. Dit ziet echter slechts op een deel van de relevante consumentenregelgeving en is erg summier. De ACM verzoekt u dit uit te breiden tot andere in de Dataverordening genoemde regelgeving teneinde zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de verhouding tussen het nu geldende (Europese) consumentenrecht en de regels uit de Dataverordening. Meer duidelijkheid draagt bij aan een betere uitvoering door de ACM van haar taken omtrent het bevorderen van datageletterdheid en de kennis van rechten en verplichtingen van entiteiten onder de Dataverordening.

(ver)taalfouten

Voor alle volledigheid wijst de ACM erop dat de Nederlandse taalversie van de Dataverordening een aantal (ver)taalfouten en onvolledigheden bevat.⁷ De ACM vraagt uw ministerie, mede gelet op de effectiviteit van voorlichting, toezicht en handhaving, om de Europese regelgever te verzoeken deze onvolkomenheden te wijzigen.

⁷ Zo staat in artikel 17, lid 2, sub g, en artikel 37, lid 7 van de Dataverordening "gegevenscoördinator" en in de rest van de Dataverordening "datacoördinator", ondanks dat het hier om dezelfde rol gaat, zoals blijkt uit de tekst in het Engels. Een ander voorbeeld is artikel 50, waar de volgende onaffe zinnen staan: "De [...] verplichting is van toepassing op verbonden producten en de daaraan gerelateerde diensten die na 12 september 2026." waarachter de Nederlandse vertaling van 'placed on the market' zou moeten staan en "Hoofdstuk IV is van toepassing op overeenkomsten die na 12 september 2025." waarachter de Nederlandse vertaling van 'concluded' zou moeten staan.

Bijlage 2: overzicht benodigde middelen

Benodigde middelen in EUR	2025	2026	2027	2028	2029
Personeel	1.357.000	2.076.000	2.118.000	2.162.000	2.206.000
Materieel	700.000	100.000	100.000	100.000	100.000