



AANTEKENEN

Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
De heer S. Sjoerdsma
Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
Directie Internationale Marktoordening en Handelspolitiek
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Den Haag, 17 september 2026

Aantal bijlagen : -1-
Ons kenmerk : ACM/UIT/1122044
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/195736 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets Wivo

Geachte heer Sjoerdsma,

Op 3 juli 2026 ontving de ACM van u het verzoek om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uit te voeren ten aanzien van het ontwerp wetsvoorstel Internationaal Verantwoord Ondernemen (hierna: het wetsvoorstel). Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Europese *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (hierna: de richtlijn).¹ Het wetsvoorstel wijst de ACM aan als toezichthouder op de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn. De ACM waardeert het dat uw ministerie al in de voorbereidingsfase afstemming over het wetsvoorstel heeft gezocht. In deze brief vindt u de conclusies van de UHT die de ACM heeft uitgevoerd.

De ACM concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits aan vier voorwaarden wordt voldaan. De ACM acht het voldoen aan deze voorwaarden noodzakelijk voor de uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel. Daarnaast brengt de ACM in deze brief een aantal belangrijke aandachtspunten onder de aandacht. Deze aandachtspunten beschouwt de ACM niet als strikt noodzakelijk voor de uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel, maar deze zullen volgens haar wel bijdragen aan de effectiviteit daarvan. De ACM acht het ook noodzakelijk dat zij voldoende middelen ter beschikking krijgt voor de uitoefening van de aan haar toebedeelde taken. Deze middelen worden in deze brief begroot.

Het toezicht op de verplichtingen uit de richtlijn past in de missie van de ACM om markten goed te laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Goed werkende markten zijn markten die bijdragen aan brede en duurzame welvaart. De richtlijn heeft als doel ervoor te zorgen dat grote ondernemingen die actief zijn op de Europese interne markt, feitelijke of potentiële nadelige gevolgen op de mensenrechten en het milieu in hun waardeketens zoveel mogelijk voorkomen, beperken of beëindigen. De EU overweegt daarbij dat ondernemingen, door het bevorderen van veerkrachtige waardeketens, een belangrijke bijdrage leveren aan permanente, inclusieve en duurzame economische groei. De verplichtingen

¹ Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859.

dragen daarnaast bij aan een gelijk spelveld voor ondernemingen. De ACM onderschrijft deze overwegingen. De Nederlandse ervaringen met IMVO-convenanten leert dat co-regulering op basis van vrijwillige deelname waardevol is, maar nog onvoldoende impact heeft. Een wettelijke verplichting zorgt dat niet alleen koplopers en *'eager learners'* hun verantwoordelijkheid nemen en kan daarmee bijdragen aan goed werkende markten.

De ACM ziet dat de Omnibusrichtlijn 2026/470 (hierna: de Omnibusrichtlijn) de oorspronkelijke richtlijn materieel en in toepassingsbereik heeft ingeperkt. De bijdrage van de richtlijn aan het gelijke spelveld zal daarmee minder groot zijn dan eerder beoogd. Toch is de ACM van oordeel dat het stelsel van gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen in grote lijnen intact is gebleven en nog steeds doeltreffend kan zijn. Daarbij wil zij wel benadrukken dat deze wet zich in de kern focust op het verbeteren van die *due diligence* processen bij ondernemingen. Het uiteindelijke doel om maatschappelijke waarde te creëren in de vorm van duurzamere productieketens vergt tijd. De ACM wil met responsief toezicht aan het verbeteren van die processen en het uiteindelijke doel bijdragen en proberen te voorkomen dat de toepassing van ketenverantwoordelijkheid slechts een papieren exercitie van beleidsplannen en rapportages wordt. Met responsief bedoelt de ACM dat ze de focus legt op de belangrijkste (potentiële) schade, dat ze good practices beloont en dat ze inzet op dialoog met alle stakeholders en met andere relevante toezichthouders, nationaal en internationaal. Zo kan de ACM flexibel en effectief inspelen op toepassing van de wet in uiteenlopende omstandigheden en tegelijkertijd inzetten op voorspelbaarheid en rechtszekerheid om onevenredige lasten waar mogelijk te beperken. Bedrijven hoeven niet meteen alles perfect te doen, maar moeten wel stappen zetten en een systeem opbouwen om problemen te voorkomen. Tegelijk blijft het belangrijk dat de ACM optreedt tegen bedrijven die achterblijven, zodat koplopers niet worden benadeeld.

De ACM ziet ook in dat zij deze taak niet alleen kan bewerkstelligen. Om onder toezicht staande bedrijven en hun zakenpartners te bewegen productieketens te verduurzamen is het belangrijk dat bestaande ondersteuning op zijn minst intact blijft of wordt uitgebreid. Het maatschappelijk middenveld, waaronder NGO's, spelen hierin ook een belangrijke rol. Deze partijen werken niet alleen agenderend maar fungeren ook als ondersteunende partner in het delen van gedegen kennis en good practices. Dit is onder andere van grote toegevoegde waarde in het kader van stakeholderbetrokkenheid en risicomanagement in derde landen. Een sterk NGO-netwerk is dan ook van belang voor het bevorderen van de maatschappelijke doelstellingen van de wet.

Tenslotte zal de impact van de wet afhangen van bedrijven zelf. In hoeverre de ACM in haar toezicht voorbij de papieren werkelijkheid komt zal mede afhangen van hoe verantwoordelijk, open en coöperatief ondernemingen zich opstellen; gaan zij de keten voldoende kritisch onderzoeken en transparantie bieden over alle nadelige gevolgen of knelpunten die ze tegenkomen? Of geven zij slechts beperkt inzage en moet de ACM zoeken naar het eerlijke verhaal? Het laatste vereist een heel andere aanpak dan wanneer ondernemingen openheid van zaken geven. Die opstelling zal dus van invloed zijn op hoe het toezicht en de handhaving zich ontploegen en hoe groot de impact van de ACM zal kunnen zijn. De ACM wil daar realistisch en transparant over zijn en heeft dat in deze UHT meegenomen.

Voorwaarden voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits aan de volgende vier voorwaarden is voldaan:

1. Voor een goede uitvoering van het toezicht én voor het gelijke spelveld voor normadressaten van binnen en buiten de EU is het noodzakelijk dat het duidelijk is welke ondernemingen uit derde landen binnen de reikwijdte van het toezicht van de ACM vallen. Op dit moment is dat nog onvoldoende duidelijk. Het is nog niet bekend hoe informatie over de normadressaten van buiten de EU via het Europees netwerk van toezichthoudende autoriteiten inzichtelijk wordt gemaakt. Dit kan tot gevolg hebben dat op (een deel van) deze ondernemingen geen effectief toezicht kan worden uitgeoefend. De ACM verzoekt het ministerie de Europese Commissie (hierna: EC) op te roepen tijdig (in ieder geval vanaf de implementatiedatum in juli

2028) en concreet te duiden op basis van welke data het Europees netwerk de indicatieve lijst van niet-Europese normadressaten opstelt. Het tijdig beschikbaar krijgen van deze informatie acht de ACM noodzakelijk voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel.

2. De verplichtingen in het wetsvoorstel worden gekenmerkt door veel open normen die deels nog door (algemene en specifieke) richtsnoeren van de EC zullen worden ingevuld. Open normen hebben als voordeel dat ze in uiteenlopende situaties kunnen worden toegepast en dat ze toekomstbestendig zijn. Tegelijkertijd is het voor ondernemingen en andere betrokkenen van belang dat de toepassing van open normen kenbaar en voorspelbaar is, en dat interpretaties van de normen binnen de EU consistent zijn. Op dit moment zijn de richtsnoeren nog niet gepubliceerd en kan de ACM nog niet inschatten in hoeverre de richtsnoeren van de EC de gewenste voorspelbaarheid en consistentie bieden en op welke punten nog nadere nationale regelingen (zoals AMvB's of ministeriële regelingen) of *guidance* van de ACM nodig zijn voor een goede implementatie. Zolang de open normen te veel onduidelijkheden met zich meebrengen, vormt dit een begrenzing en risico voor de ACM om die normen te handhaven. Voldoende duidelijkheid over de toepassing van de normen is bovendien van belang om ondernemingen in staat te stellen daadwerkelijk invulling te geven aan hun *due diligence* verplichtingen en te voorkomen dat deze vooral een administratieve exercitie worden. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel acht de ACM noodzakelijk dat de EC tijdig (minimaal één jaar voordat ondernemingen aan de wet moeten voldoen, i.e. eind juli 2028) met voldoende richtinggevende en specifieke richtsnoeren komt. Daarbij vraagt de ACM het ministerie de EC op te blijven roepen (alle) richtsnoeren tijdig en uitgebreid te consulteren. De ervaringen van bedrijven en NGO's met good practices, de ervaringen van diverse lidstaten met nationale IMVO-regelingen en de ervaringen in Nederland met co-regulering door middel van IMVO-convenanten vormen een waardevolle bron voor dergelijke richtsnoeren. Die gezamenlijke inbreng is van groot belang om ervoor te zorgen dat invulling en toepassing van de betreffende normen bijdraagt aan daadwerkelijke verbeteringen in de keten.

3. De ACM wil als responsieve toezichthouder de grootste maatschappelijke schades kunnen blijven prioriteren en optreden tegen bedrijven die achterblijven. Meldingen van stakeholders kunnen helpen om deze grote schades en risico's boven water te krijgen. Maar als de ACM veel, complexe of omvangrijke meldingen ontvangt die niet in lijn zijn met haar eigen prioritering, kan de wettelijke verplichting om binnenkomende meldingen te behandelen juist de impact en effectiviteit van het toezicht doorkruisen. Er is een risico dat het beoordelen (al dan niet door middel van een vooronderzoek) en beantwoorden (al dan niet middels een besluit als het om een handhavingsverzoek gaat) van meldingen een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit in beslag neemt die niet gaat naar de aanpak van de schadelijkste en meest risicovolle gedragingen. De ACM zal dit punt adresseren door in dialoog met stakeholders duidelijkheid te scheppen over haar prioriteiten en over de verwachtingen die zij kunnen hebben over het vervolg op een melding. Mocht dat niet voldoende zijn, dan kan dit risico ook worden beperkt als in de toekomst de beschikbare middelen tijdig en snel opgehoogd kunnen worden (bijstellen meerjarenbegroting). De ACM acht een dergelijke mogelijkheid dan ook noodzakelijk voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel. De ACM verwijst op dit punt ook naar hetgeen zij hierna in het hoofdstuk 'uitvoeringslasten' heeft opgenomen.

4. Onder de richtlijn wordt ingezet op een stevige samenwerking in EU-verband tussen nationale toezichthouders van de lidstaten. Het is voor de ACM echter nog onduidelijk hoe die samenwerking wordt vormgegeven en hoe omvangrijk die taak in praktijk zal zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het verlenen van bijstand aan andere toezichthouders bij onderzoeken. Voor de effectieve uitvoering en de handhaving van het toezicht acht de ACM het noodzakelijk dat dit Europees netwerk van toezichthouders vroegtijdig is opgezet en in werking treedt. Dit is van belang voor de afstemming met andere lidstaten, die essentieel is voor het kunnen houden van doeltreffend en eenduidig toezicht binnen de Europese gemeenschappelijke markt. Daarnaast is het van belang voor het uitvoeren van de benodigde controles op- en testrondes van alle bijbehorende systemen. De ACM verzoekt het ministerie in dit kader een oproep te doen aan de EC om dit netwerk zo snel mogelijk op te zetten en in elk geval minimaal zes maanden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel (i.e. januari 2028).

Belangrijke aandachtspunten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

5. Ondernemingen worden momenteel geconfronteerd met verschillende *due diligence* verplichtingen onder verscheidene wetten. Het toezicht op die verplichtingen is belegd bij verschillende (nationale) toezichthouders. De ACM signaleert een zekere overlap en conflicterende verplichtingen in de verschillende wetten (bijv. ten aanzien van bepaalde milieu- en landrechtsschendingen onder de verordening ontbossingsvrije producten en prioriteringsvereisten). Samenwerking tussen de ACM en diverse (nationale) toezichthouders en uitvoerders is op meerdere punten noodzakelijk om tot eenduidig toezicht op de *due diligence* verplichtingen te komen en zo versnippering zoveel mogelijk te voorkomen. De ACM begrijpt dat het ministerie bij het opzetten van zo'n samenwerking een coördinerende rol ziet voor de ACM. Gezien de overkoepelende werking van de CSDDD, ziet de ACM dat een dergelijke rol voor de hand ligt, maar zij wil ook benadrukken dat dit in de praktijk uitdagend kan zijn. Bijvoorbeeld wanneer toezichthouders verschillend prioriteren of uiteenlopende handhavingsstrategieën hanteren. De ACM wil zich dus inzetten voor het opzetten van een effectieve samenwerking, maar wil wel meegeven dat zij daarbij afhankelijk is van de inzet en medewerking van andere toezichthouders.

6. De ACM heeft geen onderzoeksbevoegdheden in derde landen en is ook daarvoor afhankelijk van de medewerking van autoriteiten/instanties in die landen. De ACM ziet twee risico's in die gevallen waarin dergelijk onderzoek noodzakelijk is, maar niet goed van de grond komt. Dit kan i) vertraging in het onderzoek tot gevolg hebben en ii) ertoe leiden dat een potentiële overtreding niet kan worden vastgesteld. Daarnaast zijn handhavingsmaatregelen ten aanzien van overtreders uit derde landen moeilijk afdwingbaar. Hierdoor kan onderzoek en handhaving gericht tegen (potentiële) overtreders uit derde landen minder effectief zijn. Deze risico's kunnen deels worden ondervangen door tijdig te investeren in een internationaal samenwerkingsnetwerk met autoriteiten en (overheids)instanties in derde landen op het gebied van onderzoek en handhaving. De ACM denkt bijvoorbeeld aan bepaalde ambassades waarmee informatie kan worden uitgewisseld. Daarnaast is het wenselijk dat de ACM bepaalde gegevens of inlichtingen kan delen met autoriteiten aldaar, bijvoorbeeld om deze informatie door deze autoriteiten te (laten) onderzoeken of verifiëren. Hiervoor is het wenselijk als ook voor die informatie-uitwisseling een wettelijke bevoegdheid in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Ten slotte is een sterk netwerk van NGO's hierbij van belang, onder meer vanwege hun kennis van en contacten binnen productieketens in derde landen. Vanwege de bestaande ervaring en het netwerk van de EC, evenals het feit dat er ook andere Europese *due diligence* wetten met een internationale component spelen, zou het goed zijn als de EC bij het opzetten van een dergelijk internationaal netwerk een coördinerende of faciliterende rol speelt.

7. De bijlage bij de richtlijn geeft een opsomming van de mensenrechten en milieunormen ten aanzien waarvan ondernemingen gepaste zorgvuldigheid moeten betrachten. Het gaat hierbij om specifieke internationale verdragen. De richtlijn bepaalt dat bij de beoordeling van milieunormen die ondernemingen in acht moeten nemen, ook rekening moet worden gehouden met relevante nationale wetgeving die verband houdt met deze internationale milieuverdragen. De MvT stelt in dit kader dat ook als geen specifieke verwijzing naar relevante nationale wetgeving is opgenomen, het internationale instrument in samenhang met nationale wetgeving moet worden gelezen als die wetgeving nadere duidelijkheid verschaft over de verplichting of het verbod.² Uit het wetsvoorstel en de MvT blijkt echter niet om welke specifieke nationale milieuwetgeving het hier gaat. Zonder deze duidelijkheid is het lastig te bepalen welke nationale milieuwetgeving 'verduidelijkend' en dus relevant is voor het toezicht. Indien er geen verduidelijking wordt gegeven zal het extra capaciteit kosten om dit zelfstandig te bepalen. Daarbij is van belang dat de nationale milieuwetgeving waar het hier (vermoedelijk) om gaat, niet behoort tot de wetgeving die al bij de ACM als toezichthouder is belegd. Ook voor ondernemingen en andere betrokkenen is van belang dat kenbaar en voorspelbaar is welke nationale milieuwetgeving hier relevant is. Het ontbreken van deze duidelijkheid kan leiden tot interpretatieverschillen, discussies hieromtrent en kan op die manier effectieve handhaving van die

² MvT, p. 134.

normen belemmeren. De ACM vraagt het ministerie dan ook in het wetsvoorstel op te nemen om welke nationale milieuwetgeving het hier gaat.

8. Voor het toezicht op financiële ondernemingen wordt ook de ACM aangewezen en niet de sectorale toezichthouders. De ACM waardeert de tijd en energie die is gestoken in de brede consultatie met betrokken stakeholders om zo draagvlak te testen en een grondiger feitelijke basis te verkrijgen voor deze beslissing. Die consultatie maakte duidelijk dat de voordelen van één CSDDD-toezichthouder, zoals de efficiëntie in opbouw van kennis, het sectoroverstijgende karakter van de richtlijn en de toepassing van uniform en consistent toezicht, van groter belang waren dan de synergie effecten wanneer het toezicht bij de AFM en DNB zou liggen. De ACM schaart zich achter deze conclusie, maar acht voor de uitvoering en handhaving van het toezicht op de financiële sector wel van belang dat er effectieve en efficiënte informatie- en kennisuitwisseling met de andere financiële toezichthouders mogelijk is, waaronder in elk geval de AFM en DNB. De ACM begrijpt dat de artikelen 4.4 en 4.5 van het wetsvoorstel de noodzakelijke wettelijke basis voor informatiedeling tussen de ACM en de AFM creëren. De ACM vertrouwt erop dat dit afdoende is en dat ook voor andere (financiële) toezichthouders is gecontroleerd of soortgelijke wetwijzigingen nodig zijn voor informatie-uitwisseling. Een tweede aandachtspunt in dit verband is dat bij de beoogde evaluatie van het CSDDD-toezicht in Nederland, de effectiviteit van het toezicht op de financiële sector expliciet wordt meegenomen.

9. Het begrip *potentieel nadelig gevolg* wordt niet nader gedefinieerd in de richtlijn of het wetsvoorstel. De ACM meent dat voor discussie vatbaar is wat hieronder precies moet worden verstaan. Omdat het identificeren van potentiële nadelige gevolgen in de keten echter één van de kernverplichtingen is voor ondernemingen, acht de ACM het van belang dat dit begrip nader wordt gedefinieerd door de EC. Ook met het oog op het gewenste *level playing field*. Zij verzoekt het ministerie dan ook de EC op te roepen dit begrip toe te lichten in de richtsnoeren.

10. Als er aanleiding is de voorlopige maatregel in de Mededingingswet aan te passen op basis van de kritiek uit het evaluatierapport van de EC³, verzoekt de ACM het ministerie dit ook onder dit wetsvoorstel in overweging te nemen. Kort gezegd bestaat de kritiek uit dit evaluatierapport eruit dat hoge drempels ten aanzien van de dringendheid, onherstelbare schade, de prima facie vaststelling van een inbreuk en de (tijdrovende) procedure als een belemmering worden beschouwd voor het inzetten van de voorlopige maatregel.

Uitvoeringslasten

Het houden van toezicht op het wetsvoorstel brengt voor de ACM geheel nieuwe taken met zich mee. Op basis van deze toebedeelde nieuwe taken en daarmee gepaard gaande verwachte werkzaamheden komt de ACM uit op een ingroeiende capaciteitsclaim van gemiddeld € 1,8 mln voor 2027, € 3,35 mln voor 2028, € 4,48 mln voor 2029 en structureel € 4,86 mln per jaar vanaf 2030 voor haar doorlopende taken. Dit is inclusief de benodigde capaciteit voor juridische procedures/advisering die voortvloeit uit de taakuitoefening, overige ondersteunende taken en overhead c.q. bedrijfsvoering.

Uiterlijk 26 juli 2029 dienen alle ondernemingen aan de verplichtingen van het wetsvoorstel te voldoen. De ACM wil een half jaar van tevoren, oftewel per januari 2029 de voorbereidende fase afronden en de structurele capaciteit voor het toezicht gereed hebben. Hierbij is de ACM ervan uit gegaan dat zij geleidelijk moet toegroeien naar die structurele capaciteit. Dit houdt een ingroei-pad in dat ook organisatorisch kan worden ingebed en waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de medewerkers een opleidingstraject nodig hebben voordat ze per 2029 kunnen klaarstaan om effectief toezicht te gaan houden. Tegelijkertijd verwacht zij wel dat er wat betreft activiteiten wel sprake zal zijn van ontwikkeling, waarbij in de eerste jaren na inwerkingtreding extra capaciteit ingezet zal worden op guidance (normuitleg, richtsnoeren/leidraden), juridische advisering/procedures op ontheffingsverzoeken en kennisopbouw, met een minder sterke focus op klassieke handhaving en juridische procedures die daaruit voortvloeien. Zij verwacht ook dat de

³ [Commission staff working document](#) of Regulations 1/2003 and 773/2004 (5 september 2024)

ondernemingen een gedegen voorbereidingstijd nodig hebben en de nodige vragen aan de ACM zullen stellen in de voorbereidingsjaren.

Daarnaast wil de ACM benadrukken dat er diverse onzekerheden zitten in de uitvoering van deze nieuwe taken die van invloed kunnen zijn op de benodigde capaciteit. Zoals hiervoor genoemd is vooral de impact van het aantal, en de omvang/complexiteit van de meldingen en handavingsverzoeken op de benodigde capaciteit een onzekere factor, evenals de benodigde samenwerking met andere nationale en internationale toezichthouders/instanties ter stroomlijning en effectuering van het toezicht. Mocht de ingeschatte capaciteit niet toereikend blijken, dan moet de structurele claim en het budget tijdig worden bijgesteld (ophogen beschikbare middelen) om te voorkomen dat de effectieve uitvoering van het toezicht in het gedrang komt.

Het is in dit kader lastig om al een vergelijking te trekken met de situatie in andere lidstaten. Veel lidstaten bevinden zich qua voorbereiding echter in een minder ver stadium en er is dus nog weinig bekend hoeveel capaciteit toegewezen zal worden voor alle taken uit de CSDDD. Het is de ACM wel bekend dat in Duitsland aanzienlijk meer capaciteit wordt ingezet op de German Supply Chain Act.

Bij deze capaciteitsinschatting maakt de ACM onderscheid in verschillende taken die de ACM moet uitvoeren, namelijk:

1. Voorbereiding toezicht t/m 2028

- i) Wetgeving; o.a. uitvoeren UHT, volgen consultaties, wetswijzigingen/ontwikkelingen, consultatie richtsnoeren EC
- ii) Stakeholdermanagement; o.a. stakeholderanalyse, bijeenkomsten, dialogen, verslagen
- iii) Toezicht; o.a. toezichtstrategie uitwerken, werkplan toezicht, meldingenproces, onderzoek markt, prioriteringskader, opleiding medewerkers
- iv) Nationale en internationale samenwerking; o.a. analyse inrichting samenwerking (waaronder coördinerende nationale rol ACM), convenanten/afspraken, reguliere en incidentele overleggen
- v) Communicatie en voorlichting; o.a. ontwikkelen/aanpassen webpagina, actieve en reactieve voorlichting

2. Toezichtstaken

- i) Behandelen van ontheffingsverzoeken en verzoeken tot wijziging van de toezichthouder
- ii) Behandelen van gemotiveerde meldingen en handavingsverzoeken
- iii) Ambtshalve toezicht/handhaving
- iv) Beoordelen van samenwerkingen tussen ondernemingen
- v) Het verlenen van bijstand aan toezichthouders van andere lidstaten
- vi) Beleid/richtsnoeren/leidraden
- vii) Juridische procedures en advisering

3. Samenwerking nationaal en internationaal

Reguliere en incidentele overleggen/bijeenkomsten met:

- i) nationale toezichthouders (coördinerende rol vanuit ACM)
- ii) internationale toezichthouders (via Europees netwerk)
- ii) overige uitvoerders en stakeholders

4. Overkoepelende werkzaamheden

- i) Communicatie en publieksvoorlichting
- ii) Kennisopbouw/training intern
- iii) IT onderhoud
- iv) Projectmanagement en ondersteuning (registratieplichten en meldplichten EU netwerk)

Capaciteitsclaim (inclusief overhead en bedrijfsvoering)

Budgetten in € 1.000 (Totaal direct toezicht, ondersteunende taken en bedrijfsvoering)							
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	struc
P-budget	€ -	€ 1.337	€ 2.596	€ 3.646	€ 3.919	€ 3.919	€ 3.919
M-budget	€ -	€ 466	€ 754	€ 835	€ 947	€ 947	€ 947
Totaal	€ -	€ 1.803	€ 3.350	€ 4.481	€ 4.866	€ 4.866	€ 4.866

Mogelijk een beperkter budgetkader beschikbaar

De ACM begrijpt uit openbare stukken en gesprekken met het ministerie dat er een beperkter structureel budgettair kader bij het ministerie gereserveerd staat voor het toezicht op deze wet. Dit behelst een budget van 3,9 mln, hetgeen afwijkt van het bedrag van 4,86 mln dat de ACM structureel claimt. De ACM heeft daarom ook bekeken wat het voor haar toezichtstaak betekent als zij met dit lagere budget rekening dient te houden. Ook in dat geval acht de ACM het wetsvoorstel nog steeds uitvoerbaar en handhaafbaar, maar zal zij haar toezicht nog risicogerichter moet inrichten en haar prioriteringskader dus nog strikter inzetten. Daarnaast is het voor de ACM noodzakelijk dat de toegekende financiering structureel is voor de continuïteit en om het toezicht binnen de processen van de ACM te kunnen laten passen. Ten slotte is het belangrijk dat er sprake is van een lumpsum financiering. De verantwoording van de door de ACM uitgeoefende werkzaamheden onder deze toezichtstaak gaat mee in de reguliere wijze van verantwoording door de ACM.

Publicatie

De ACM publiceert haar UHT in beginsel na twee weken op de website van de ACM.

De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting. U kunt hiervoor contact opnemen via de in het briefhoofd vermelde contactpersoon.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. M. Ridderbos
Bestuurslid

BIJLAGE

1. Toelichting op de voorwaarden

Vaststelling ondernemingen die onder het toepassingsbereik van de wet vallen

Deze wet is kortgezegd van toepassing op grote ondernemingen met een zetel in Nederland of in een derde land die zelf, via een moederonderneming of via franchise- of licentieovereenkomsten aan bepaalde omzeldrempels voldoen en een bijkantoor of de hoogste omzet in Nederland hebben.

Uit de (naar aanleiding van de Omnibusrichtlijn geactualiseerde) bedrijfseffectentoets volgt dat het aantal ondernemingen met zetel in Nederland dat onder het toepassingsbereik van de wet valt, op 131 wordt geschat.

In deze schatting zijn niet opgenomen (i) de ondernemingen met franchise- en licentieovereenkomsten en (ii) de niet-Europese ondernemingen. Van die eerste groep (franchise- licentieovereenkomsten) waren ten tijde van het uitbrengen van de bedrijfseffectentoets onvoldoende gegevens beschikbaar op bedrijfsniveau om tot een onderbouwde schatting te komen. Uit de bedrijfseffectentoets volgt wel dat het de verwachting is dat dit weinig extra ondernemingen betreft.

De niet-Europese ondernemingen zijn verplicht een in de EU/EER wonende of gevestigde gemachtigde vertegenwoordiger aan te wijzen en dit te melden bij de toezichthouder. Dit kan een natuurlijk persoon zijn of rechtspersoon, die in staat moet worden gesteld om namens de onderneming op te treden door aan bijvoorbeeld informatieverzoeken van de toezichthouder te voldoen. De ACM kan haar handhavingsbevoegdheden ook inzetten tegen de betreffende onderneming als deze niet voldoet aan de verplichting om een gemachtigde vertegenwoordiger aan te wijzen of te melden. Als een gemachtigde vertegenwoordiger niet wordt gemeld, dan weet de ACM in beginsel ook niet om welke niet-Europese onderneming het gaat die deze verplichting overtreedt, tenzij het haar op andere wijze bekend wordt.

Uit de richtlijn blijkt dat de groep niet-Europese normadressaten nog nader door het Europees netwerk van toezichthoudende autoriteiten in kaart wordt gebracht middels een indicatieve lijst.⁴ Dit betekent dat het op dit moment voor de ACM nog onduidelijk is hoe groot de totale groep normadressaten precies is. Dit heeft enkele implicaties. Allereerst vormt dit een onzekere factor in de schatting voor de benodigde capaciteit om effectief toezicht te houden. Hoewel de ACM uitgaat van risicogebaseerd toezicht, zal het totaal aantal ondernemingen van invloed kunnen zijn op het aantal ontheffingsverzoeken dat zij ontvangt en administratieve lasten voor het ontvangen en registreren van gegevens over de gemachtigde vertegenwoordiger. Ten tweede zal het ook van invloed kunnen zijn op het aantal vragen dat zij ontvangt van normadressaten over bijvoorbeeld samenwerking in het kader van het mededingingsrecht en het aantal meldingen en handhavingsverzoeken (meer normadressaten betekent ook mogelijk meer meldingen en handhavingsverzoeken).

Daarnaast is het voor de ACM nog onduidelijk hoe zij precies zicht gaat krijgen op de normadressaten die nog niet in de schattingen zijn meegenomen. Enerzijds omdat zij niet bekend is met openbare data waar zij de criteria van de franchise- en licentieovereenkomsten kan toetsen, anderzijds omdat het haar nog niet duidelijk is hoe de niet-Europese normadressaten via het Europees netwerk inzichtelijk worden gemaakt. Uit de richtlijn en het algemene deel van de MvT volgt dat de EC een systeem opzet voor de uitwisseling van informatie over de in de Unie gegenereerde netto-omzet van niet-Europese ondernemingen die in geen

⁴ Artikel 28 lid 10(b) van de richtlijn bepaalt dat dit netwerk zorgt voor bekendmaking van een indicatieve lijst van ondernemingen uit derde landen die onder de richtlijn vallen.

enkele lidstaat of in verschillende lidstaten bijkantoren hebben. De ACM maakt hieruit op dat het de lidstaten zelf zijn waarvan wordt verlangd dat zij informatie delen in dat systeem betreffende de netto-omzet van dergelijke ondernemingen. De EC zal die informatie analyseren en de lidstaat waar de hoogste omzet is behaald daarover informeren. De ACM vraagt zich in dat verband af hoe de lidstaten erachter komen welke niet-Europese ondernemingen het betreft waarvan zij de netto-omzet aan het Europees netwerk moet doorgeven. Als de EC hierbij uitgaat van de niet-Europese ondernemingen die zich bij de ACM melden – zoals volgt uit artikel 2.1.5 lid 3 sub a van het wetsvoorstel – is het te betwijfelen of zij zo een compleet beeld zal krijgen. In dat geval wordt ervanuit gegaan dat alle niet-Europese ondernemingen normadressaten zichzelf als zodanig identificeren en daarnaast netjes aan de verplichtingen voldoen. Via de Duitse toezichthouder van de German Supply Chain Act heeft de ACM begrepen dat er veel vragen zijn over de reikwijdte en er nogal eens interpretatiediscussies bestaan over de vraag of een onderneming al dan niet onder de reikwijdte van de wet valt (meer specifiek of die onderneming aan de drempelvoorwaarden voldoet). Het is dus goed mogelijk dat niet iedere onderneming die onder het toepassingsbereik valt dit als zodanig identificeert.

Het gevolg van het niet inzichtelijk hebben van de ondernemingen die onder het toezicht van de ACM vallen, is dat op deze ondernemingen geen effectief toezicht kan worden uitgeoefend. Dit acht de ACM niet wenselijk, eveneens niet op grond van het gewenste *level playing field*. De ACM verzoekt het ministerie de EC op te roepen tijdig en concreet te duiden op basis van welke data het Europees netwerk de indicatieve lijst van niet-Europese normadressaten opstelt en hiervoor een uniforme methode te hanteren en te communiceren. Het tijdig beschikbaar krijgen van deze informatie acht de ACM noodzakelijk voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel.

Richtsnoeren van de EC

Om ondernemingen en autoriteiten van de lidstaten steun te bieden voor de wijze waarop ondernemingen op een praktische manier aan de *due diligence* verplichtingen moeten voldoen, zal de EC richtsnoeren uitvaardigen op een veelheid aan onderwerpen.⁵

Dit betreft onderwerpen waarbij ook de ACM heeft gesignaleerd dat verduidelijking noodzakelijk is voor een goede implementatie. Ter illustratie; wat wordt verstaan onder een doeltreffende samenwerking met betrokkenen bij iedere stap van het *due diligence* proces? Welke eisen gelden voor een *doeltreffende* samenwerking? Op welke *andere juridische entiteiten* wordt gedoeld waarmee een onderneming middelen en informatie kan delen? Dergelijke verplichtingen vragen voor sommige ondernemingen grote en tijdrovende veranderingen in hun processen, waarbij enige sturing en ondersteuning is aangewezen.

Een ander onderwerp dat nog verduidelijking behoeft, ziet op de vraag welke informatie bedrijven bij hun zakenpartners in de keten kunnen opvragen. De vraag is bijvoorbeeld wanneer het opvragen van informatie bij zakenpartners *noodzakelijk* is voor de diepgaande beoordeling die een onderneming moet uitvoeren als onderdeel van de risicoanalyse. Het wetsvoorstel bepaalt dat de vraag of aan deze norm is voldaan zal afhangen van de omstandigheden van het geval, maar dat biedt voor de ACM onvoldoende houvast. De ACM signaleert hierbij het risico dat hierover herhaaldelijk discussie kan ontstaan met normadressanten waarover zij vervolgens een oordeel moet vellen.

De richtsnoeren zullen door de EC worden opgesteld ter bevordering van gelijke toepassing van de verplichtingen in de lidstaten. De algemene richtsnoeren, evenals die voor de beoordeling op ondernemingsniveau en de richtsnoeren met verwijzingen naar informatiebronnen en digitale instrumenten worden uiterlijk 26 juli 2027 beschikbaar gesteld. De richtsnoeren over informatiedeling tussen

⁵ Naast handvatten en *best practices* voor het uitvoeren van de verplichte *due diligence stappen* (artikel 2.2.1.1 t/m 2.2.7.2 wetsvoorstel), zullen er ook richtsnoeren komen voor specifieke sectoren, risicofactoren, verwijzingen naar informatiebronnen en digitale instrumenten en technologieën ter facilitering van naleving, informatiedeling tussen ondernemingen (in het kader van bescherming bedrijfsgeheimen en in overeenstemming met het mededingingsrecht, zo volgt uit de MvT) en voor betrokkenen hoe zij in de *due diligence* procedures kunnen worden betrokken (zie artikel 19 van de richtlijn).

ondernemingen en die over stakeholderbetrokkenheid, worden uiterlijk 26 juli 2028 beschikbaar gesteld. Maar niet voor wat betreft alle richtsnoeren is bekend wanneer deze worden gepubliceerd.

Op dit moment zijn de richtsnoeren dus nog niet gepubliceerd en kan de ACM nog niet inschatten in hoeverre de richtsnoeren van de EC de gewenste voorspelbaarheid en consistentie bieden en op welke punten nog nadere nationale regelingen (AMvB of ministeriële regeling) of *guidance* (vanuit de ACM) nodig is voor een goede implementatie. Zolang de open normen te veel onduidelijkheden met zich meebrengen, vormt dit een begrenzing en risico voor de ACM om die normen te handhaven. Voldoende duidelijkheid over de toepassing van de normen is bovendien van belang om ondernemingen in staat te stellen daadwerkelijk invulling te geven aan hun *due diligence* verplichtingen en te voorkomen dat deze vooral een administratieve exercitie worden. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel acht de ACM het dan ook noodzakelijk dat de EC tijdig (minimaal één jaar voordat ondernemingen aan het wetsvoorstel moeten voldoen, i.e. eind juli 2028) met voldoende richtinggevende en specifieke richtsnoeren komt.

Daarom vraagt de ACM het ministerie de EC op te roepen (alle) richtsnoeren tijdig en uitgebreid te consulteren. De ervaringen van bedrijven en NGO's met good practices, de ervaringen van diverse lidstaten met nationale IMVO-regelingen en de ervaringen in Nederland met co-regulering door middel van IMVO-convenanten vormen een waardevolle bron voor dergelijke richtsnoeren. Die gezamenlijke inbreng is van groot belang om ervoor te zorgen dat invulling en toepassing van de betreffende normen bijdraagt aan daadwerkelijke verbeteringen in de keten. Met een uitgebreide consultatie doelt de ACM nadrukkelijk ook op de mogelijkheid voor belanghebbenden om de concept-richtsnoeren zelf te beoordelen en in de praktijk te toetsen, en niet uitsluitend op het vooraf leveren van input via een vragenlijst.

Hoeveelheid en complexiteit meldingen

Op grond van deze wet en haar taken als toezichthouder (mede gelet op de Awb) kan de ACM meldingen ontvangen ten aanzien van potentiële overtredingen.⁶ Dat is in beginsel erg nuttig. Het kan immers gaan om o.a. meldingen van (potentiële) milieu- en mensenrechtenschendingen (over de grenzen heen) ten aanzien waarvan ondernemingen onvoldoende gepaste zorgvuldigheid hebben betracht. Dat zijn zaken die voor een toezichthouder niet altijd eenvoudig te detecteren zijn en het kan voor haar dus een goede bron van informatie zijn en haar helpen in het toezicht. Dit brengt ook risico's met zich mee.

Op basis van artikel 3.1.2 vijfde lid stelt de ACM de indiener van een melding zo spoedig mogelijk in kennis van het resultaat van de beoordeling van de melding en vermeldt daarbij de redenen. Daarnaast heeft de ACM de verplichting om, als de melding een verzoek om handhaving van een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb betreft, hierop een besluit te nemen. De ACM kan op voorhand niet inschatten hoeveel meldingen zij kan verwachten. Op basis van de gesprekken die zij met stakeholders heeft gevoerd, stelt zij wel vast dat een melding over het niet betrachten van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van vermeende mensenrechten- of milieuschendingen complex kan zijn. Daarnaast is het goed mogelijk dat de potentiële overtreder zich in een derde land bevindt of dat het veelal gaat om milieu- en mensenrechtenschendingen die plaatsvinden in derde landen, hetgeen het onderzoek naar dergelijke potentiële overtreders en meldingen bemoeilijkt. Het afhandelen van dergelijke meldingen zal vermoedelijk meer tijd in beslag nemen.

Omdat de ACM in zijn algemeenheid meer meldingen ontvangt dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in behandeling kan nemen, werkt zij met een prioriteringsbeleid. De ACM wil in dit kader als responsieve toezichthouder de grootste maatschappelijke schades prioriteren en optreden tegen bedrijven die achterblijven. Op basis van het prioriteringsbeleid en de daarin opgenomen prioriteringscriteria beoordeelt zij of zij een handhavingsonderzoek zal starten. Wijst zij een handhavingsverzoek af, dan zal de ACM in beginsel een afwijzingsbesluit schrijven. Om tot die afweging te komen zal zij een initieel inventariserend onderzoek moeten doen en hier dus capaciteit voor moeten vrijmaken. Hierbij geldt tevens dat hoe meer handhavingsverzoeken er worden ingediend, des te meer besluiten op deze verzoeken de ACM zal moeten

⁶ In artikel 3.1.2 is opgenomen dat iedereen bij de ACM een gemotiveerde melding kan indienen als diegene op grond van objectieve omstandigheden redenen heeft om aan te nemen dat een onderneming de verplichtingen uit de wet niet naleeft.

nemen. Tegen dit soort besluiten staat bezwaar, beroep en hoger beroep open. Ook het voeren van die procedures kost capaciteit.

De ACM wil het indienen van handhavingsverzoeken en meldingen nadrukkelijk niet ontmoedigen, maar zij wil wel transparant zijn over dit risico dat zij signaleert bij deze complexe wetgeving met grensoverschrijdende aspecten. Het kan zo zijn dat de ACM veel, complexe of omvangrijke meldingen ontvangt die niet in lijn zijn met haar eigen prioriteringsbeleid, maar die zij wel wettelijk verplicht is om te beoordelen en te beantwoorden (al dan niet door middel van bestuursrechtelijk besluit). Het risico bestaat dat dit een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit in beslag neemt die (dus) niet gaat naar de (ambtshalve) aanpak van de schadelijkste en meest risicovolle gedragingen. Dit raakt de effectiviteit en de impact van haar toezicht. De ACM zal dit punt adresseren door in dialoog met stakeholders duidelijkheid te scheppen over haar prioriteiten en over de verwachtingen die zij kunnen hebben over het vervolg op een melding. Zij zal op die manier aan verwachtingsmanagement doen richting deze partijen met als doel het aantal meldingen beheersbaar te houden. Mocht dat onvoldoende effect hebben, moet dit risico worden geadresseerd door de beschikbare middelen vanuit het ministerie tijdig op te hogen. De ACM acht deze mogelijkheid dan ook noodzakelijk voor een effectieve uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel.

Europese samenwerking

Volgens artikel 3.1.4 van het wetsvoorstel werkt de ACM nauw en doeltreffend samen met andere toezichthoudende autoriteiten binnen het Europees netwerk. Die samenwerking bestaat volgens de MvT enerzijds uit het verstrekken van informatie (artikel 3.1.4 tweede lid) en het verlenen van bijstand aan andere toezichthoudende autoriteiten (artikel 3.1.5) en anderzijds uit het doen van mededelingen aan het Europees netwerk zelf (artikel 3.1.6). Artikel 3.1.5 noemt specifiek dat de bijstand is gericht op de uitvoering van taken, waaronder inspecties. Bijstand is breed omschreven en mag in beginsel niet in rekening worden gebracht bij de verzoekende autoriteit. Het is voor de ACM nog onbekend hoe vaak hiervan onder deze wet gebruik zal worden gemaakt door toezichthouders uit andere lidstaten. Bij de schatting van de benodigde capaciteit hiervoor zal de ACM dus moeten uitgaan van een eerste grove inschatting.

Bij het verlenen van bijstand is daarnaast een rol weggelegd voor het informatie-uitwisselingssysteem dat de EC op grond van de richtlijn zal ontwikkelen en dit zal van belang zijn voor een effectieve Europese samenwerking. Het is echter nog onduidelijk hoe het informatie-uitwisselingsysteem zal worden vormgegeven en op welke termijn dit beschikbaar zal zijn.

Voor een effectieve uitvoering en handhaving van het toezicht acht de ACM het wenselijk dat het Europees netwerk vroegtijdig is opgezet en in werking treedt. Dit is van belang voor de afstemming met andere lidstaten, die essentieel is voor het kunnen houden van doeltreffend en eenduidig toezicht binnen de Europese gemeenschappelijke markt. Daarnaast is het van belang voor het uitvoeren van de benodigde controles op- en testrondes van alle bijbehorende systemen. De ACM verzoekt het ministerie een oproep te doen aan de EC zich ervoor in te spannen het Europees netwerk zo snel mogelijk en in elk geval tijdig (minimaal zes maanden voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel, i.e. januari 2028) op te zetten.

2. Toelichting op de aandachtspunten

Samenwerking en afstemming met nationale toezichthouders en overige uitvoerders

Ondernemingen worden momenteel geconfronteerd met een divers palet aan *due diligence* verplichtingen onder verschillende wetten. De MvT licht hierover toe dat de richtlijn – als algemeen horizontaal kader – een aanvulling vormt op andere thematische EU-maatregelen, zoals de verordening ontbossingsvrije producten, de anti-dwangarbeidverordening, de conflictmineralenverordening en de batterijenverordening. In geval van strijdigheid hebben de thematische EU-wetten voorrang op deze richtlijn. De richtlijn is namelijk een *lex*

generalis en andere EU-wetgevingshandelingen een *lex specialis*, aldus de MvT.⁷ Het toezicht op die verplichtingen is belegd bij verschillende toezichthouders. De ACM signaleert, net als de MvT,⁸ ook een zekere overlap in de verschillende wetten (bijv. ten aanzien van bepaalde milieu- en landrechten onder de verordening ontbossingsvrije producten). Het toezicht op dit wetsvoorstel heeft dus raakvlakken met de taken van andere toezichthouders. Dat betekent dat toezichthouders met elkaar in nieuwe verhoudingen en samenwerkingen terechtkomen, zowel nationaal als internationaal.

Het wetsvoorstel (artikel 3.1.3) bepaalt dat de ACM nauw en doeltreffend samenwerkt met andere toezichthouders ter bevordering van coördinatie en afstemming van de bevoegdheden op het terrein van onderzoek, toezicht en handhaving. Artikel 3.1.3 derde lid bepaalt expliciet dat de ACM en andere toezichthouders bevoegd en desgevraagd verplicht zijn *aan elkaar* relevante informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taak of wettelijke verplichting. De ACM heeft begrepen dat voor informatie-uitwisseling met AFM – ongeacht artikel 3.1.3 – een wetswijziging nodig was in de Wet op het financieel toezicht en de Wet toezicht financiële verslaggeving, zodat AFM ook bepaalde informatie aan de ACM mag verstrekken. De ACM begrijpt dat de artikelen 4.4 en 4.5 van het wetsvoorstel deze wetswijziging behelzen. Indien nog niet gedaan, dient ook voor de andere toezichthouders waarmee onder deze wet samenwerking in de rede ligt (o.a. DNB, NVWA, ILT) te worden gecontroleerd of soortgelijke wetswijzigingen nodig zijn voor informatie-uitwisseling.

Om tot convergentie in het toezicht van de vele *due diligence* verplichtingen te komen en zo versnippering van het toezicht zoveel mogelijk tegen te gaan, is samenwerking noodzakelijk. Dit wordt ook benoemd in de MvT.⁹ Dit betekent dat de ACM op veel vlakken afstemming zal moeten zoeken met andere Nederlandse en Europese toezichthouders. De ACM begrijpt dat het ministerie bij het opzetten van zo'n samenwerking een coördinerende rol ziet voor de ACM. Gezien de overkoepelende werking van de CSDDD, ziet de ACM dat een dergelijke rol voor de hand ligt, maar zij wil ook benadrukken dat dit in de praktijk uitdagend kan zijn. Bijvoorbeeld wanneer toezichthouders verschillend prioriteren of uiteenlopende handhavingsstrategieën hanteren. De ACM wil zich dus inzetten voor het opzetten van een effectieve samenwerking, maar wil wel meegeven dat zij daarbij afhankelijk is van de inzet en medewerking van andere toezichthouders. Om te komen tot daadwerkelijk effectief toezicht, zullen deze samenwerkingen in de komende tijd worden uitgewerkt en zullen - waar nodig - in samenspraak de bestaande samenwerkingsprotocollen worden geactualiseerd.

Handhavings- en onderzoeksbevoegdheden in het buitenland

De ACM signaleert enkele aandachtspunten in de handhaafbaarheid van deze wet met betrekking tot haar bevoegdheden in het buitenland.

Ten eerste bestaan er risico's ten aanzien van de afdwingbaarheid van handhavingsmaatregelen (bestuurlijke boete, last onder dwangsom, bindende aanwijzing, bindende gedragslijn) die de ACM kan opleggen aan niet-Europese ondernemingen die in overtreding zijn. Die bevoegdheid heeft zij immers onder deze wet en de Awb. De ACM zou inning van de boete of dwangsom kunnen afdwingen via een bijkantoor in Nederland of via een handhavingsverzoek aan een andere lidstaat wanneer daar een bijkantoor gevestigd is. Wanneer de onderneming echter geen bijkantoren in de EU heeft, is het afdwingen van dergelijke handhavingsmaatregelen een stuk lastiger.

Een ander aandachtspunt heeft betrekking op onderzoeksbevoegdheden. Het zou kunnen voorkomen dat de aard van en locatie waar potentiële milieu en/of mensenrechtenschendingen zich voordoen en waar de potentiële overtreding op ziet, vraagt om de inzet van onderzoek over de grenzen heen. Op basis van artikel 3.1.5 eerste lid kan de ACM via een verzoek om bijstand een andere Europese toezichthouder verzoeken uitvoeringstaken zoals inspecties of onderzoek te verrichten binnen de betreffende lidstaat. Er is echter niets geregeld wanneer dergelijk onderzoek moet plaatsvinden in een derde land. De ACM ziet als risico dat

⁷ p. 29 MvT.

⁸ P. 30 MvT.

⁹ P. 30 MvT.

wanneer dergelijk onderzoek niet goed van de grond komt, dit enerzijds vertraging in het onderzoek tot gevolg kan hebben en anderzijds ertoe kan leiden dat een potentiële overtreding niet kan worden vastgesteld.

Dit risico kan deels worden ondervangen door tijdig te investeren in een internationaal samenwerkingsnetwerk met autoriteiten en (overheids)instanties in derde landen op het gebied van onderzoek en handhaving. De ACM denkt bijvoorbeeld aan bepaalde ambassades waarmee informatie kan worden uitgewisseld. Het zou in dat kader handig zijn dat de ACM bepaalde gegevens of inlichtingen kan delen met autoriteiten aldaar, bijvoorbeeld om deze informatie door deze autoriteiten te (laten) onderzoeken of verifiëren. Hiervoor is het wenselijk als ook voor die informatie-uitwisseling een wettelijke bevoegdheid in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Ten slotte is een sterk netwerk van NGO's hierbij van belang, onder meer vanwege hun kennis van en contacten binnen productieketens in derde landen. Vanwege de bestaande ervaring en het netwerk van de EC, evenals het feit dat er ook andere Europese *due diligence* wetten met een internationale component spelen, zou het wenselijk zijn als de EC bij het opzetten van een dergelijk internationaal netwerk een coördinerende of faciliterende rol speelt.

Duiding relevante nationale milieuwetgeving

Artikel 2.1.1 derde lid van het wetsvoorstel bepaalt dat van een nadelig gevolg voor het milieu sprake is als dat gevolg komt door een schending van de verbodsbepalingen en verplichtingen uit deel I, afdeling 1, punten 15 en 16, en deel II van de bijlage bij de richtlijn, met inachtneming van de nationale wetgeving voor de bepalingen van de daarin genoemde instrumenten. Hieruit volgt dat ondernemingen elk internationaal milieu-instrument steeds in samenhang met relevante nationale wetgeving moeten lezen om te beoordelen of in een concreet geval sprake is van een negatief gevolg voor het milieu. De MvT bepaalt dat hiervoor niet is vereist (hoewel dat in sommige gevallen wel zo is) dat bij de verplichting of het verbod een specifieke verwijzing naar relevante nationale wetgeving is opgenomen. De MvT bepaalt verder dat de verwijzing naar nationale wetgeving alleen relevant is als de nationale wetgeving verduidelijkend is voor de onderneming. De verwijzing in de richtlijn is niet bedoeld om aanvullende normen op te leggen.¹⁰

Het wetsvoorstel noch de MvT bepaalt echter concreet welke Nederlandse milieuwetgeving 'verduidelijkend' en dus relevant is voor de interpretatie van de internationale instrumenten. Dit acht de ACM voor de uitvoerbaarheid van het toezicht en de handhaving wel een belangrijk aandachtspunt. Bij het ontbreken van een concretisering zal de ACM namelijk per internationaal milieuverdrag zelfstandig moeten vaststellen welke nationale regelgeving als relevant moet worden aangemerkt. Dit brengt een aanzienlijke uitvoeringslast met zich mee. Daarbij is van belang dat de nationale milieuwetgeving die (vermoedelijk) relevant is, niet behoort tot de wetgeving die al bij de ACM als toezichthouder is belegd. De ACM beschikt daarom niet zonder meer over de benodigde expertise en ervaring met deze regelgeving.

Ook voor ondernemingen en andere betrokkenen is van belang dat kenbaar en voorspelbaar is welke nationale milieuwetgeving relevant is bij de beoordeling van de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Het ontbreken van deze duidelijkheid kan leiden tot interpretatieverschillen, discussies hieromtrent en kan op die manier effectieve handhaving van die normen belemmeren.

De ACM verzoekt het ministerie daarom in het wetsvoorstel of de MvT nader te specificeren op welke nationale milieuwetgeving wordt gedoeld, bijvoorbeeld door een opsomming van de relevante nationale wetgeving op te nemen.

Toezicht op financiële ondernemingen

Ter voorbereiding op de implementatie van de richtlijn is de vraag opgekomen bij welke toezichthouder(s) het toezicht op de financiële ondernemingen het beste belegd kan worden. In het wetsvoorstel wordt het toezicht belegd bij één toezichthouder: de ACM. Om het draagvlak te testen is een vraag opgenomen in de internetconsultatie over de ACM als toezichthouder op de financiële sector, waar partijen op hebben kunnen

¹⁰ MvT, p. 134.

reageren. Naar aanleiding van de (internet)consultatie is de wetgever van mening dat de ACM het best gepositioneerd is om het CSDDD-toezicht op de financiële sector uit te voeren. De wetgever erkent dat er (enige) samenhang bestaat tussen het huidige toezicht van de AFM en DNB en het aankomende CSDDD-toezicht, maar vindt dat de eventuele synergievoordelen die zouden ontstaan niet opwegen tegen de nadelen van het opsplitsen van het CSDDD-toezicht over meerdere toezichthouders.

Voor de uitvoering en handhaving van het toezicht op de financiële sector vindt de ACM het van belang dat daar waar specialistische kennis nodig is, efficiënte en effectieve informatie- en kennisdeling mogelijk is. Het betreft met name informatiedeling tussen de ACM en andere financiële toezichthouders, waaronder in elk geval de AFM en DNB. DNB en AFM benadrukken ook dat zij een goede samenwerking met de CSDDD-toezichthouder van groot belang achten. De ACM begrijpt als gezegd dat de artikelen 4.4 en 4.5 van het wetsvoorstel de noodzakelijke wettelijke basis voor informatiedeling tussen de ACM en de AFM creëren. De ACM vertrouwt erop dat dit afdoende is en dat ook voor andere (financiële) toezichthouders is gecontroleerd of soortgelijke wetwijzigingen nodig zijn voor informatie-uitwisseling. Daarnaast is het voor de ACM een belangrijk aandachtspunt dat bij de beoogde evaluatie van het CSDDD-toezicht in Nederland, de effectiviteit van het toezicht op de financiële sector expliciet wordt meegenomen.

Duiding begrip potentieel nadelig gevolg

De wetgever heeft ervoor gekozen enkele begrippen nader te definiëren onder het wetsvoorstel die niet zijn gedefinieerd in de richtlijn. Er is echter geen nadere definitie of toelichting van het begrip *potentieel nadelig gevolg* opgenomen in het wetsvoorstel. De ACM meent dat het voor discussie vatbaar is wat hieronder precies kan worden verstaan. Is al sprake van een potentieel nadelig gevolg als een product afkomstig is uit een gebied waar kinderarbeid voorkomt in die sector of moeten er meer concrete aanwijzingen zijn? Omdat één van de kernverplichtingen is dat ondernemingen potentiële nadelige gevolgen identificeren binnen hun eigen activiteiten en activiteitenketens, is enige duiding wel van belang. Daarom verzoekt de ACM het ministerie de EC op te roepen dit begrip nader toe te lichten in de richtsnoeren. De ACM doelt hierbij bijvoorbeeld op voorbeelden van situaties waarin wel (of juist geen) sprake is van een potentieel nadelig gevolg. Een nadere duiding door de EC komt ook het *level playing field* ten goede.

Evaluatie voorlopige maatregel

Op basis van artikel 3.2.1.2 van het wetsvoorstel kan de ACM een onderneming een voorlopige maatregel opleggen. Het is bedoeld om maatregelen te nemen in het geval een eerste onderzoek wijst op overtreding, met een dreigend risico op ernstige en onherstelbare inbreuken op mensenrechten of ernstige en onherstelbare schade aan het milieu. Deze bevoegdheid is bedoeld om tijdens een lopend onderzoek naar een overtreding alvast een maatregel op te leggen. De overtreding hoeft dus nog niet te zijn vastgesteld.

Dit artikel is soortgelijk aan artikel 58b Mededingingswet. In artikel 3.2.1.1. lid 2 van het wetsvoorstel is aangesloten bij de tekst van artikel 25 lid 5 sub c van de richtlijn, die weer equivalent is aan artikel 8 Verordening 1/2003 over voorlopige maatregelen. Op 5 september 2024 is een evaluatierapport van de EC over de werking van Verordening 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels uitgebracht.¹¹ Hieruit volgt dat de voorlopige maatregel als een belangrijk instrument wordt gezien binnen het mededingingsrecht, maar dat het tot nu toe slechts één keer is ingezet.¹² Dit wordt gewijd aan de hoge drempels ten aanzien van de dringendheid, onherstelbare schade en de prima facie vaststelling van een inbreuk. Ook de procedure, inclusief de tijd die het vergt, wordt als een belemmering beschouwd.¹³

Hoewel de ACM nog niet kan voorsorteren op de inzet van dit instrument bij onderzoeken naar mogelijke overtredingen onder dit wetsvoorstel, kan zij zich voorstellen dat bij inbreuken op mensenrechten of schade

¹¹ [Commission staff working document](#) of Regulations 1/2003 and 773/2004 (5 september 2024)

¹² Commission staff working document of Regulations 1/2003 and 773/2004 (5 september 2024) p. 29 en p. 68, 133-135, 150, 203-209 [Commission staff working document](#).

¹³ Daarnaast wordt het als gemis ervaren dat derden geen expliciete bevoegdheid hebben om voorlopige maatregelen aan te vragen.

aan het milieu dergelijke hoge drempels ook als een belemmering kunnen worden ervaren in deze procedure. Wanneer de kritiek uit het evaluatierapport ook geldt voor de procedure van de voorlopige maatregel onder dit wetsvoorstel, zou dit in de weg kunnen staan aan het effectieve gebruik van de maatregel. Nu het instrument lijkt te zijn overgenomen uit het mededingingsrecht, zou de ACM de wetgever willen meegeven de ontwikkelingen omtrent de voorlopige maatregel in de gaten te houden. Als er naar aanleiding van het rapport reden is voor aanpassing van de maatregel in de Mededingingswet, beveelt zij aan die ook onder dit wetsvoorstel in overweging te nemen.