



Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. Minister van Weel
cc SG EZ, PSG (EZ), DGRR (J&V)
Postbus 20301
2500EH 's-Gravenhage

Den Haag, 25 juli 2025

Uw kenmerk : 6239165 en 6239161
Ons kenmerk : ACM/UIT/651337
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/194598 UHT Conceptuitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal

Geachte heer Van Weel,

Bij brief van 11 juni 2025¹ heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) uw verzoek ontvangen om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uit te voeren op de conceptuitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal (het wetsvoorstel). Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan Richtlijn (EU) 2023/1544 (eEvidence richtlijn). In het wetsvoorstel wordt de ACM aangewezen als toezichthouder op de naleving van de verplichtingen in de artikelen 3, 4 en 6. De ACM waardeert de voorafgaande afstemming met uw departement op dit onderwerp. In deze brief vindt u de conclusies van de UHT.

Tijdens het voortraject is onderzocht welke instantie de toezichtstaken uit de eEvidence richtlijn op zich kon nemen. Uit het onderzoek van ABDTOPconsult² is gebleken dat ACM de minst slechtste optie is. De ACM merkt op dat de toezichtstaak die voortvloeit uit de eEvidence richtlijn, het bijhouden van een register, niet rechtstreeks bijdraagt aan markten die goed werken voor mensen en bedrijven, geen raakvlakken heeft met consumentenbescherming of een eerlijk speelveld voor bedrijven. Het betreft een ondersteunende taak ten behoeve van de internationale strafrechtketen. Wel is de ACM na dringend verzoek bereid om toezicht te houden op de verplichtingen uit de eEvidence richtlijn.

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar met inachtneming van vier randvoorwaarden:

- i) dat voor de benodigde capaciteit rekening wordt gehouden met de onvoorspelbaarheid van de omvang en beweeglijkheid van het aantal marktspelers dat onder het toezicht valt;
- ii) het registratieplatform operationeel is ten tijde van de inwerkingtreding van de wet;
- iii) een aanpassing in het wetsvoorstel dat een duidelijke scheiding aanbrengt tussen bestuursrecht en strafrecht indien handhaving aan de orde is voor de ACM; en
- iv) de opname van een expliciete rechtsgrondslag voor samenwerking en gegevensuitwisseling tussen het Openbaar Ministerie en de ACM.

1. De eEvidence richtlijn en het wetsvoorstel

Het wetgevingspakket van de EU inzake elektronisch bewijsmateriaal bestaat uit:

¹ ACM/IN/976475 en ACM/IN/976467.

² Briefadvies. Verkenning Beleggen toezicht e-Evidence-richtlijn, 24 november 2024. ABDTOPconsult.

- Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure (eEvidence verordening); en
- Richtlijn (EU) 2023/1544 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures.

In het kader van de eEvidence verordening is het Openbaar Ministerie de aangewezen autoriteit. Voor de eEvidence richtlijn is de ACM de aangewezen autoriteit. Deze UHT beperkt zich dan ook tot het wetsvoorstel dat voortvloeit uit de eEvidence richtlijn.

De aanleiding voor het wetsvoorstel is de gedigitaliseerde maatschappij waarin elektronisch bewijsmateriaal een belangrijke rol speelt in strafzaken. Echter is elektronisch bewijsmateriaal op verschillende locaties binnen de EU opgeslagen. De EU heeft daarom een wetgevingspakket opgesteld inzake elektronisch bewijsmateriaal als aanvulling op bestaande EU-instrumenten voor de justitiële samenwerking in strafzaken. Met dit pakket hebben strafvorderlijke autoriteiten in de EU-lidstaten onder voorwaarden toegang tot elektronisch bewijsmateriaal dat is opgeslagen bij bepaalde dienstverleners, ongeacht de locatie waar dit elektronisch bewijsmateriaal is opgeslagen. Als dienstverleners kwalificeren onder meer elektronische communicatiediensten (telecom), diensten die verbandhouden met internetdomeinnamen en IP-nummering, platformen, clouddiensten en hostingdiensten.

Het wetsvoorstel voorziet in verplichtingen die opgelegd kunnen worden aan twee categorieën van dienstverleners, te weten in de EU gevestigde, en niet in de EU gevestigde. De verplichtingen voorzien dat er in het geval van een in de EU gevestigde aanbieder een of meer vestigingen aangewezen worden indien deze aanbieder in Nederland is gevestigd. Een niet in de EU gevestigde aanbieder dient een of meer vertegenwoordigers aan te stellen en te communiceren, indien deze aanbieder diensten in Nederland aanbiedt. Volgens het wetsvoorstel fungeren deze aanbieder of vertegenwoordigers als aanspreekpunt voor het Openbaar Ministerie in het kader van een aan Nederland gericht informatieverzoek. Deze aanbieder is registratieplichtig en de ACM dient op de hoogte te zijn van de contactgegevens van die vestiging of vertegenwoordiger, evenals van alle wijzigingen daarin. De ACM is tevens belast met het toezicht op de naleving van deze regels omtrent de registratie.

2. Uitvoerbaarheid wetsvoorstel

Onvoorspelbare markt in omvang en beweeglijkheid

De rol van de ACM is beperkt tot het toezicht op de registratieverplichting die rust op dienstverleners om een vestigingsplaats aan te wijzen of een vertegenwoordiger aan te stellen, alsmede het toezicht of de aangewezen vestigingen en aangestelde wettelijke vertegenwoordigers de nodige bevoegdheden en middelen ter beschikking hebben. In geval van het niet nakomen van deze wettelijke verplichting kan handhavend worden opgetreden. De ACM heeft ervaring met het controleren, vastleggen en monitoren van registraties omdat zij een vergelijkbare taak uitvoert op de markten voor telecom- en postvervoersdiensten. Naast overeenkomsten bestaan er ook belangrijke verschillen tussen deze markten en de markt voor elektronische dienstverleners. De aanbieder in de telecommarkt en de postmarkt zijn veelal in Nederland gevestigd, door wettelijke afbakening is het gereguleerde deel van de markt duidelijk te onderscheiden en deze markten kennen relatief weinig beweging in het aantal spelers. Dat geeft de ACM overzicht en grip op deze markten. De markt voor elektronische dienstverleners is verspreid over meerdere lidstaten, is ruimer afgebakend, bevat een breed aanbod van verschillende soorten diensten, en heeft mogelijk een beweeglijker karakter. Aanbieder kunnen in dat geval in hoog tempo verschijnen, verplaatsen en terugkeren.

Op dit moment is binnen en buiten de ACM nog weinig bekend over het aantal partijen dat onder deze wet en het toezicht van de ACM zal vallen. Naast telecomdiensten zijn dat diensten die verbandhouden met internetdomeinnamen en IP-nummering, platformen, clouddiensten en hostingdiensten. Er zijn rond de honderden telecomaandieners die voldoen aan de voorwaarden van het wetsvoorstel en zich moeten registreren. De aantallen kunnen voor de andere genoemde diensten aanzienlijk hoger liggen. Nederland geldt immers als een populaire vestigingsplaats voor het aanbieden van deze elektronische diensten. Vanwege het feit dat er in Nederland veel cloud- en hostingpartijen zijn gevestigd is de verwachting dat er vijf keer zoveel verzoeken - verstrekings- en bewaringsbevelen in het kader van de verordening - aan Nederland worden gericht, dan vanuit Nederland gericht aan autoriteiten in andere lidstaten. Ook zal een bewegelijker markt meer onzekerheid geven over de omvang van uitvoeringswerkzaamheden en de daarvoor benodigde capaciteit.

In de voorgaande gesprekken met uw ministerie is afgesproken dat de ACM, in het geval van niet-naleving van de artikelen waar de ACM op toeziet, in beginsel signaalgedreven zal handhaven. Dit is ook benoemd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.³ Hierbij merkt de ACM op dat de term 'risicogestuurd' in de Memorie van Toelichting wordt gebruikt. De ACM verzoekt deze term aan te passen naar 'signaalgedreven', omdat dit in lijn is met de manier van toezichthouden door de ACM en zij geen risicoafweging maakt. Zoals hierboven uiteen is gezet is het voor de ACM lastig om beeld te krijgen bij de hoeveelheid registratieplichtige partijen en daardoor op de werkbelasting die voortvloeit uit haar toezichtstaken. Handhaving op basis van signalen is dan ook op dit moment de meest effectieve manier voor de ACM om invulling te geven aan haar toezichtstaken. Daarbij benadrukt de ACM het belang van haar onafhankelijkheid in het uitvoeren van haar toezichtstaken die voortvloeien uit het wetsvoorstel.

Registratieplatform operationeel

Uit de Memorie van Toelichting maakt de ACM op dat de Europese Commissie het registratieplatform zal bouwen en beheren. De ACM benadrukt dat alleen kan worden gestart met de uitvoering van aan haar taken als het registratieplatform operationeel is. Of het operationeel zal zijn op het moment van inwerkingtreding van de wet is voornamelijk onzeker. Ook is op dit moment onvoldoende duidelijk of partijen zich rechtstreeks kunnen registreren of dat de registratie geschiedt via de platformtoegang van de ACM. Deze onduidelijkheid bemoeilijkt het vaststellen van de werkbelasting en de benodigde middelen.

Toepasselijk sanctieregime en handhaving

De ACM is een bestuursrechtelijke toezichthouder. In het wetsvoorstel wordt een sanctieregime voorgesteld met een last onder dwangsom of een boete in bestuursrechtelijke zin, maar met sanctiebedragen uit de verordening die strafrechtelijk van aard zijn. De ACM ziet graag in het wetsvoorstel dat de sanctiebedragen aansluiten bij haar bestaande bestuursrechtelijke boeteregime. Daarnaast helpt een duidelijke afbakening tussen bestuursrecht en strafrecht welke uitvoerende instantie - de ACM of het Openbaar Ministerie - mag optreden en handhaven. Het wetsvoorstel biedt naar mening van de ACM niet overal de duidelijkheid in welke gevallen het Openbaar Ministerie of de ACM meer geschikt is voor toezicht en handhaving.

Effectieve informatie-uitwisseling

Aangezien het wetsvoorstel verschillende bevoegde autoriteiten aanwijst, is het belangrijk dat de ACM en het Openbaar Ministerie op doeltreffende en gestructureerde wijze informatie kunnen uitwisselen. Op dit moment bestaan er thematische samenwerkingsverbanden en uitwisselingsmogelijkheden met het Openbaar Ministerie, maar deze acht de ACM onvoldoende om de nauwe samenwerking en nodige informatiestromen in het kader van deze wet effectief vorm te geven. De ACM verzoekt daarom om het opnemen van een expliciete rechtsgrondslag voor de informatie-uitwisseling en samenwerking met het Openbaar Ministerie.

³ Paragraaf 5 van het Algemene deel, Memorie van Toelichting bij de conceptuitleg van de wet elektronisch bewijsmateriaal, p. 11.

3. Benodigde middelen

Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de benodigde middelen met als uitgangspunt dat registratie door partijen rechtstreeks verloopt via het EC-platform en de ACM geen extra IT capaciteit nodig heeft. Indien dat wijzigt zal de ACM verzoeken om een eenmalige ICT-bijdrage. De globale indicatie van uw Ministerie dat 15.000 partijen onder de wet gaan vallen is daarbij als basis genomen, de ACM verwacht dat een derde zich uit eigen beweging zal registreren. Indien deze aantallen substantieel afwijken is meer capaciteit nodig, dan zal ACM het gesprek met J&V aangaan. De ACM schat in dat zij vanaf 2026 structureel vier aanvullende fte nodig zal hebben om invulling te kunnen geven aan haar wettelijke taken. Het grootste deel van deze capaciteit zal naar verwachting, en voornamelijk in het eerste jaar, worden besteed aan het controleren van de aanvragen voor registratie. Het ter controle raadplegen van verschillende nationale handelsregisters in andere lidstaten is arbeidsintensief. Gezien de introductie van deze nieuwe wet verwacht de ACM in de beginfase een verhoogd aantal vragen en verzoeken om nadere toelichting, voortvloeiend uit de onbekendheid die inherent is aan nieuwe wetgeving. Omdat volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel de ACM in beginsel signaalgedreven handhaaft, verwacht de ACM in het eerste jaar beperkte extra druk op de handhaving capaciteit. In verdere jaren zal de werkbelasting voor handhaving toenemen indien het aantal verzoeken dat buitenlandse autoriteiten indienen bij het Openbaar Ministerie stijgt. Er zal dan een verschuiving optreden van ingezette capaciteit voor registratie naar handhaving. Voor de inschatting van de capaciteit is hiermee rekening gehouden. Het benodigde budget voor de vier fte is opgenomen in onderstaande tabel. Om de kwaliteit en continuïteit van toezicht te waarborgen, hanteert de ACM als uitgangspunt dat structurele taken structureel financieel worden gedekt en brengt zij sinds 2025 een opslag van 33% voor organisatie- en bedrijfsvoeringskosten in rekening. Het plannen, sturen en verantwoorden hierover vindt plaats volgens de reguliere planning- en controlcyclus van de ACM.

Budgetten in € 1.000	2026	2027	2028	2029	2030
P-budget Dienstonderdeel	€ 468	€ 468	€ 468	€ 468	€ 468
P-budget Ondersteuning	€ 196	€ 196	€ 196	€ 196	€ 196
P-budget	€ 664	€ 664	€ 664	€ 664	€ 664
M-budget	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal	€ 664	€ 664	€ 664	€ 664	€ 664

Gelet op de onvoorspelbaarheid van de omvang van de markt en de werkzaamheden acht de ACM het raadzaam taken, verantwoordelijkheden en capaciteit tijdig, en op meerdere momenten, te evalueren. De ACM stelt voor om in ieder geval in 2028 – twee jaar na inwerkingtreding van de wet - een evaluatie in te plannen. Tevens wil de ACM erop wijzen dat de Memorie van Toelichting op dit moment geen ruimte bevat voor een behandeling en beoordeling van de door de ACM ingediende opmerkingen. Graag ziet de ACM dat haar opmerkingen in de Memorie van Toelichting zullen worden verwerkt en uw Ministerie daarin aangeeft welke wijzigingen zij na deze UHT op het wetsvoorstel heeft verwezenlijkt. Voorts behoudt de ACM zich het recht om een aanvullende UHT uit te brengen, indien veranderde of nieuwe omstandigheden daartoe aanleiding geven.

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:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid