Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Directie Democratie & Bestuur

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag, 25 april 2025

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk : 2025-0000159268
Ons kenmerk : ACM/UIT/642175
Contactpersoon : [redacted]
Onderwerp : ACM/25/194365 UHT Verordening politieke reclame

Geachte mevrouw Uitermark,

Bij brief van 18 maart 2025[1] heeft u de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) verzocht een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (hierna UHT) uit te voeren op de Uitvoeringswet Transparantie en gerichte politieke reclame[2] (hierna: het wetsvoorstel).

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Europese Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame[3] (hierna: Verordening politieke reclame). Het wetsvoorstel wijst het Commissariaat van de Media (hierna: CvdM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) aan als toezichthouder op de naleving van de verplichtingen uit de Verordening politieke reclame. De ACM is aangewezen als bevoegde autoriteit om uitvoering te kunnen geven aan haar, al bestaande, coördinerende rol als digitaledienstencoördinator (hierna: DSC).[4]

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, met inachtneming van een aantal randvoorwaarden, te weten (i) een aanpassing van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) voor zover er naar onderzoeksbevoegdheden van de ACM wordt verwezen (de ACM is immers niet verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de Verordening), (ii) een aanvulling op de bepaling met betrekking tot effectieve gegevensuitwisseling en (iii) een (beperkte) uitbreiding van haar capaciteit vanwege haar coördinerende rol als DSC en de verwachting dat extra aanvragen voor zogenoemde "erkende onderzoekers" moeten worden verwerkt naar aanleiding van de Verordening.[5]

[1] ACM-kenmerk ACM/IN/976451.
[2] Wet van PM, houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (Uitvoeringswet Verordening transparantie en gerichte politieke reclame).
[3] Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: 'Vo 2024/900').
[4] Artikel 2 lid 2 Voorstel Uitvoeringswet Verordening transparantie en gerichte politieke reclame.
[5] Zie artikel 22 lid 3 Vo 2024/90 en artikel 17 lid 2 sub a Vo 2024/900. Met het begrip 'erkende onderzoekers' wordt gedoeld op onderzoekers overeenkomstig artikel 40, lid 8, van Verordening (EU) 2022/2065.

1. Verordening politieke reclame

De Verordening heeft als doel de integriteit van het democratische proces te beschermen door transparantie- en verantwoordingsverplichtingen rond politieke reclames. Aan de hand van de definitie van politieke reclame[6] en de criteria in artikel 8, eerste lid van de Verordening[7] wordt bepaald of er sprake is van politieke reclame. Door burgers te informeren wie er achter politieke reclame zit, hoe deze wordt gefinancierd, en op welke manier deze wordt gericht aan burgers (bv. door middel van gepersonaliseerde targeting), kunnen zij beter geïnformeerde keuzes maken. De transparantieverplichtingen moeten het daarnaast ook makkelijker maken voor toezichthouders en belanghebbende entiteiten (bijvoorbeeld wetenschappers en journalisten) om toezicht te houden op politieke reclame. De Verordening bevat ook regels voor gerichte politieke reclame[8] en een verbod op het verlenen van advertentiediensten aan opdrachtgevers uit derde landen vanaf drie maanden voor een verkiezing.[9] De regels zien niet op de inhoud van politieke reclameboodschappen of andere aspecten van politieke reclame, zoals het voeren van politieke campagnes. Hiervoor blijven de nationale regels van de EU-lidstaten gelden.[10] De Verordening reguleert de gehele 'keten' van politieke reclame en is daarom van toepassing op zowel tussenhandeldiensten als aanbieders, opdrachtgevers en uitgevers van politieke reclame.

De Verordening politieke reclame en de digitaledienstenverordening
De digitaledienstenverordening[11] (hierna: 'DSA') bevat regels over de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van online tussenhandeldiensten. Dit zijn online diensten waarbij het doorgeven of opslaan van informatie van gebruikers centraal staat.[12] De ACM is aangewezen als DSC en toezichthouder op de meeste verplichtingen uit de DSA. De Verordening politieke reclame heeft raakvlakken met de DSA, bijvoorbeeld op thema's als desinformatie[13] en systeemrisico's op het gebied van democratische- en verkiezingsprocessen.[14] Daarnaast kunnen 'erkende onderzoekers' in de zin van de DSA gebruik maken van de informatietoezendingsbevoegdheid in artikel 17 van de Verordening politieke reclame.[15] De Verordening politieke reclame roept dus een aanvullende bevoegdheid voor erkende onderzoekers om informatie op te vragen in het leven. De ACM is onder de DSA verantwoordelijk voor het erkennen van erkende onderzoekers en verwacht als gevolg van de Verordening politieke reclame een toename in erkenningsaanvragen.

2. Uitvoeringstaken ACM bij de Verordening politieke reclame

2.1 Voorbereidingstaken – klachtenafhandeling

Met de uitvoeringswet worden de CvdM en de AP aangewezen als toezichthouder op de Verordening. De ACM is DSC en toezichthouder op een groot deel van de DSA. In de uitvoeringswet wordt de ACM daarnaast aangewezen als bevoegde autoriteit. De Verordening politieke reclame verplicht bevoegde autoriteiten om op elke klacht te reageren.[16] Met 'klacht' wordt in dit verband gedoeld op meldingen van vermeende schendingen van de Verordening.[17] De ACM dient klachten over politieke reclame door te sturen naar de AP of het CvdM, omdat zij handhavend op kunnen treden. Voorbereidingswerkzaamheden

[6] Zie artikel 3 Vo 2024/900 voor deze en andere definities.
[7] De criteria zijn: inhoud, opdrachtgever, context (bv. periode waarin de boodschap wordt verspreid), wijze van productie/plaatsing/promotie/publicatie/aflevering/verspreiding, doelpubliek en doel van de boodschap.
[8] Zie artikelen 18 en 19 Vo 2024/900.
[9] Zie artikel 5 Vo 2024/900.
[10] Zie overwegingen 29 en 30 Vo 2024/900.
[11] Verordening 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenVerordening) (PbEU 2022, L 277) (hierna: 'Vo 2022/2065').
[12] Zie artikel 3 (g) Vo 2022/2065 voor de juridische definitie van 'tussenhandeldienst.'
[13] Zie bijvoorbeeld overweging 20 Vo 2024/900 waarin naar de DSA wordt verwezen.
[14] Zie bijvoorbeeld overweging 46 Vo 2024/900 waarin naar de DSA wordt verwezen.
[15] Zie artikel 17 lid 2 sub a Vo 2024/900.
[16] Zie artikel 24 en overweging 105 Vo 2024/900.
[17] Zie paragraaf 4.2 van de MvT bij het wetsvoorstel.

in dit verband bestaan o.a. uit het maken van werkafspraken met deze autoriteiten, bijvoorbeeld het opstellen van een proces voor het doorsturen van klachten. Daarnaast vergt klachtenafhandeling onder de Verordening politieke reclame kennisopbouw: het kwalificeren van meldingen als klacht onder de Verordening politieke reclame vereist enige kennis van de Verordening.

2.1 Structurele taken

2.1.1 Digitaledienstencoördinator: samenwerking en coördinatie

Vanwege de hiervoor genoemde raakvlakken tussen de Verordening en de DSA en de verschillende toezichthouders die hierbij zijn betrokken, bestaat een risico op versplintering van het toezicht op tussenhandeldiensten. De Verordening wijst daarom de DSC aan als verantwoordelijke autoriteit die ervoor moet zorgen dat het toezicht op tussenhandeldiensten in het kader van de Verordening politieke reclame in lijn is met het toezicht op de DSA.[18] De verwachting is dat het risico op versplintering wordt gemitigeerd door voort te bouwen op bestaande samenwerkingsverbanden. Zo hebben de ACM, de AP en het CvdM samen met de Autoriteit Financiële Markten het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders ("SDT"). Specifiek in het kader van de DSA wordt ook samengewerkt met meerdere nationale instanties in de DSA-kamer.[19] Met de komst van de Verordening politieke reclame schat de ACM in dat er met name in periodes rondom verkiezingen extra overleg plaats zal vinden tussen de AP, het CvdM en de ACM. De ACM zal vanwege haar rol als DSC een belangrijke rol spelen in het bevorderen van effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling. Naast periodiek overleg, is het van belang dat de bevoegde autoriteiten elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen in de verschillende internationale samenwerkingsverbanden (i.e. de digitaledienstenraad onder de DSA en het periodiek overleg tussen nationale contactpunten onder de Verordening).

2.2.2 Klachtenafhandeling

Naast de hiervoor beschreven voorbereidingswerkzaamheden, krijgt de meldingendesk van de ACM te maken met structurele taken. Deze bestaan uit het kwalificeren van meldingen als klacht onder de Verordening politieke reclame, het doorsturen van deze meldingen en erop reageren. Qua reactie zal de ACM aan de melder laten weten dat zij de klacht aan de AP of het CvdM heeft doorgestuurd. In de laatste maand voorafgaand aan verkiezingen verwacht de ACM een piek in werkzaamheden en is zij op grond van de Verordening verplicht om zo snel mogelijk op klachten te reageren.

2.2.3 Erkende onderzoekers

De ACM verwacht dat de Verordening politieke reclame tot extra aanvragen leidt van erkende onderzoekers. De ACM erkent onderzoekers die onderzoek willen doen naar systeemrisico's op in Nederland gevestigde zeer grote onlineplatforms. Ook als het platform niet in Nederland is gevestigd, kan de ACM een eerste beoordeling doen van aanvragen van in Nederland gevestigde onderzoekers. De ACM beoordeelt of een onderzoeker aan de specifieke vereisten in de DSA voldoet, waaronder de eisen dat onderzoekers zijn aangesloten bij een onderzoeksorganisatie, onafhankelijk zijn van commerciële belangen en aan gegevensbeveiligingseisen voldoen. De informatietoezendingsbevoegdheid in artikel 17 van de Verordening, maakt de status 'erkende onderzoeker' interessanter voor onderzoekers. Onderzoekers die van de bevoegdheid in de Verordening politieke reclame gebruik willen maken, zullen zich moeten laten erkennen door de ACM. De ACM verwacht daarom extra aanvragen, die niet waren voorzien toen de ACM werd aangewezen als toezichthouder onder de DSA.

[18] Zie overweging 91 Vo 2024/900.
[19] Het Samenwerkingsprotocol met elf andere toezichthouders en instanties is hier te vinden: Staatscourant 2025, 13734.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits er aan onderstaande randvoorwaarden wordt voldaan:

3.1 Aanpassingen Memorie van Toelichting

De rol van de ACM als bevoegde autoriteit is beperkt tot coördinerende taken. De ACM wordt geen toezichthouder op de Verordening politieke reclame. Voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Verordening is het belangrijk dat de rol van de ACM in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel (hierna: 'MvT') wordt aangescherpt. Momenteel wordt er op een aantal punten in de MvT naar toezichtsbevoegdheden van de ACM verwezen of eventuele synergiën in het toezicht van de ACM in haar hoedanigheid als DSC. De ACM beschikt voor de uitvoering van haar wettelijk opgedragen taken onder de Verordening niet over de toezichtbevoegdheden uit titel 5.2 Awb, de Instellingswet ACM en/of artikel 51 e.v. van de DSA. De ACM kan pas van deze bevoegdheden gebruik maken op het moment dat zij is belast met het toezicht op een concrete norm die volgt uit deze Verordening. En dat is bij deze verordening niet de bedoeling. Om misverstanden in de keuze van het toezicht op normen uit de Verordening te voorkomen, heeft de ACM een overzicht opgenomen van de benodigde aanpassingen in de MvT in Bijlage I van deze brief.

3.2 Effectieve informatie-uitwisseling

Aangezien het wetsvoorstel verschillende toezichthouders en bevoegde autoriteiten aanwijst, is het belangrijk dat de ACM, de AP en het CvdM op doeltreffende en gestructureerde wijze informatie kunnen uitwisselen. De ACM juicht het daarom toe dat artikel 5 van het wetsvoorstel een rechtsgrondslag voor gegevensuitwisseling bevat. De ACM merkt daarbij op dat de rechtsgrondslag van het CvdM in artikel 5, derde lid van het wetsvoorstel momenteel te beperkt lijkt om effectieve informatie-uitwisseling te bewerkstelligen. Zoals in paragraaf 2.2.1 besproken is de ACM verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat het DSA-toezicht op tussenhandeldiensten gevestigd in Nederland in lijn is met het toezicht op de Verordening politieke reclame. De ACM stelt daarom voor dat er aan het einde van artikel 5, derde lid van het wetsvoorstel een verwijzing naar de DSA wordt opgenomen. Op deze manier kan het CvdM gegevens met de ACM delen die de ACM nodig zal hebben om deze taak effectief te kunnen uitvoeren.

4. Benodigde middelen

Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de benodigde middelen. De ACM schat in dat zij vanaf 2026 structureel 0,5 aanvullende FTE nodig zal hebben om de in hoofdstuk 2 beschreven taken vorm te geven.[20] Het grootste deel van deze capaciteit zal naar verwachting naar het erkennen van onderzoekers gaan. De benodigde capaciteit voor de intensievere samenwerking met andere toezichthouders en het kwalificeren en doorsturen van klachten zal naar verwachting beperkt, maar niet nihil zijn. De ACM zal deze werkzaamheden grotendeels kunnen opvangen binnen bestaande samenwerkings- en klachtenafhandelingsprocessen. Het benodigde budget voor deze 0,5 FTE is opgenomen in onderstaande tabel.[21]

Benodigde middelen in EUR	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Structureel**
Personeel[22]	**€ 82.940**	**€ 82.940**	**€ 82.940**	**€ 82.940**	**€ 82.940**	**€ 82.940**

Deze inschatting van capaciteit gaat ervan uit dat aan de randvoorwaarden onder onderdeel 3 van deze brief wordt voldaan. Ter toelichting signaleert de ACM een trend waarbij haar rol als

[20] De verordening moet vanaf 10 oktober 2025 uitgevoerd worden in Nederland door middel van wet- en regelgeving en feitelijk handelen. De ACM zal benodigde FTE's in 2025 opvangen binnen haar huidige capaciteit.
[21] Het bedrag is inclusief een opslag voor bedrijfsvoering en overhead.
[22] De ACM voorziet op dit moment niet dat additionele middelen, zoals software, nodig zullen zijn om de nieuwe werkzaamheden uit te voeren.

digitaledienstencoördinator onder de DSA een aanzuigend effect heeft richting werkzaamheden uit nieuwe aan de DSA gerelateerde Europese wetgeving.[23] Hierdoor worden steeds meer werkzaamheden toegewezen aan de ACM in verband met deze rol, die niet waren voorzien in de aanvankelijke inschatting van de voor de DSA noodzakelijk geachte financiering. Aangezien de werkzaamheden uit dit wetsvoorstel onderdeel worden van de werkzaamheden en prioritering voor de DSA, ontstaat druk op de capaciteit van de ACM voor de DSA. Het verdient aanbeveling om het aan de ACM toebedeelde budget voor de werkzaamheden uit dit wetsvoorstel te scharen bij de financiering die de ACM ontvangt voor het uitvoeren van haar taken uit de DSA en aan te sluiten bij de bijbehorende verantwoordingscyclus.

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

[23] Zoals bijvoorbeeld Vo 2023/988 inzake algemene productveiligheid en Vo 2024/1028 inzake kortetermijnverhuur.