

Vergaderjaar 2021–2022

36 093

Regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PbEU 2019, L 169) en Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere parameters, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1369 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1222/2009 (PbEU 2020, L 177) (Wet uitvoering markttoezichtverordening)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 juni 2021 en het nader rapport d.d. 29 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 februari 2021, nr. 2021000332, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juni 2021, nr. W18.21.0048/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder cursief gedrukt aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 2021, no. 2021000332, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PbEU 2019, L 169) en Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere parameters, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1369 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1222/2009 (PbEU 2020, L 177), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de Europese markttoezichtverordening. Daartoe worden met het voorstel in verschillende wetten nieuwe toezichtbevoegdheden geïntroduceerd en wordt voorzien in verboden voor marktdeelnemers om in strijd met de verordening te handelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert binnen een afzienbare termijn een algemene regeling voor deze nieuwe bevoegdheden op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Voorts maakt zij specifieke opmerkingen over de samenwerkingsplicht, de bevoegdheden woningen te betreden en gebruik te maken van een fictieve identiteit en over de grensoverschrijdende wederzijdse bijstand tussen markttoezichthouders. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het voorstel

Het voorstel voorziet in een wijziging van verschillende wetten ter uitvoering van de Europese markttoezichtverordening (hierna ook: de verordening). Deze verordening regelt het markttoezicht op producten en heeft als doel het waarborgen dat producten voldoen aan de geharmoniseerde regels van de Unie. De verordening stelt regels en procedures voor marktdeelnemers en voor de controles op producten die de markt van de Unie binnenkomen. Ook stelt de verordening regels over de bevoegdheden van markttoezichtautoriteiten (ook en hierna, «markttoezichthouders») en voorziet het in een kader waarbinnen deze nationale toezichthouders met elkaar samenwerken. Ook is voorzien in de aanwijzing van nationale verbindingsbureaus, die in een op te richten Unienetwerk kennis zullen delen en elkaar administratief kunnen ondersteunen. De verordening vervangt de onderdelen over markttoezicht in verordening (EG) nr. 765/2008 inzake accreditatie en markttoezicht.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de verordening. Het voorstel introduceert daartoe een aantal aanvullende bevoegdheden voor de markttoezichthouders. Zo wordt voorzien in de bevoegdheid om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner en de bevoegdheid om met een fictieve identiteit productmonsters te verkrijgen. Daarnaast wordt voorzien in de bevoegdheid voor markttoezichthouders om, indien geen andere minder vergaande maatregelen voorhanden zijn, een last op te leggen teneinde de inhoud van een online interface te verwijderen, dan wel een waarschuwing te laten plaatsen voor gebruikers. Ook wordt voorzien in bevoegdheden om wederzijdse bijstand aan markttoezichthouders van andere lidstaten te verlenen.

Daarnaast bevat het voorstel bepalingen over de verplichtingen van marktdeelnemers. Zo voorziet het voorstel in verbodsbepalingen om te handelen in strijd met de verplichting dat producten alleen in de handel mogen worden gebracht als deze aan de eisen van artikel 4 van de

verordening voldoen. In vergelijkbare zin voorziet het voorstel in verboden te handelen in strijd met de samenwerkingsplicht van artikel 7 van de verordening. Ook wordt in twee wetten voorzien in het verhalen van toezichtkosten op marktdeelnemers en worden enkele bepalingen ten aanzien van sancties aangepast.

2. Algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht

De verordening heeft een ruime werkingsfeer en ziet op de handhaving van de in het Unierecht geharmoniseerde regels ten aanzien van een groot aantal producten. Dit betekent dat ook de uitvoering van de verordening in het nationaal (bestuurs)recht een ruim bereik kent. Als gevolg hiervan wordt in een zeventiental bijzondere wetten voorzien in de hiervoor genoemde bevoegdheden, Dit in aanvulling op de algemene regeling in titel 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De uitvoering van de verordening op dit punt leidt ertoe dat deze aanvullende handhavingsbevoegdheden een brede toepassing krijgen binnen het bestuursrecht. Enkele van deze bevoegdheden zijn niet nieuw en kennen reeds een precedent. Verwacht mag worden dat deze ontwikkeling zich verder zal doorzetten en dat deze bevoegdheden binnen het Unierecht in de toekomst nog breder zullen worden toegepast.

Gezien het voorgaande en gelet op de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder de bevordering van de eenheid binnen het bestuursrecht, adviseert de Afdeling binnen een afzienbare termijn te komen tot een algemene wettelijke regeling voor deze bevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht. Tevens adviseert zij toe te lichten op welke termijn deze zou kunnen worden gerealiseerd.

De regering heeft kennis genomen van het advies van de Afdeling om te komen tot een algemene wettelijke regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde toezichtbevoegdheden. Naar aanleiding van dit advies verkent de regering los van dit wetsvoorstel de wenselijkheid van een dergelijke algemene regeling, alsmede de mogelijke inhoud daarvan. Daarbij merkt de regering op dat de markttoezichtverordening weliswaar een ruim bereik heeft, maar dat de genoemde bevoegdheden, anders dan de thans in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bevoegdheden, geen algemene toepassing hebben voor toezichthouders als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij wordt opgemerkt dat een zorgvuldige voorbereiding en totstandkoming van een wettelijke regeling, zeker wanneer deze een breed toepassingsbereik heeft, doorgaans enkele jaren vergt.

3. Samenwerkingsplicht

In artikel 7 van de verordening wordt voorzien in een plicht voor marktdeelnemers en aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij om samen te werken met markttoezichtautoriteiten bij maatregelen tot het wegnemen of beperken van risico's die worden veroorzaakt door aangeboden producten. De samenwerkingsplicht heeft geen zelfstandige werking, met dien verstande dat deze altijd aanknoopt bij (de uitvoering van) concrete maatregelen die markttoezichthouders nemen op grond van hun bevoegdheden.

Voor de uitvoering in het nationaal recht van deze rechtstreeks toepasselijke verplichting, is het op zichzelf afdoende om te voorzien in de bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie bij overtreding. Met betrekking tot de verplichting in de verordening wordt in het merendeel van de te wijzigen wetten nog eens een nationaal verbod ingesteld om te

handelen in strijd met de samenwerkingsplicht. In een aantal van deze verboden wordt aangegeven ten aanzien van welke producten het verbod van toepassing is, hoewel de verordening reeds zelf haar (personele en materiële) reikwijdte bepaalt. Deze implementatietechniek kan, afhankelijk van de vormgeving van de specifieke bepalingen, een (onbedoeld) risico van (toekomstige) afwijking van de verordening met zich brengen.

Voorts volgt uit het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet bij (elke) overtreding van de samenwerkingsplicht een verbod om een (elke) meststof in de zin van de verordening te verhandelen. Dit gaat verder dan voor een adequate uitvoering van de verordening nodig is en uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom, specifiek bij de Meststoffenwet, voor deze benadering is gekozen.

De Afdeling adviseert de bepalingen ter uitvoering van de samenwerkingsverplichting in artikel 7 van de verordening in het licht van het voorgaande te herzien.

Zoals de Afdeling terecht constateert bepaalt de markttoezichtverordening zelf haar reikwijdte. Dit gebeurt door middel van de in bijlage I bij de verordening opgenomen lijst van harmonisatiewetgeving. Deze harmonisatiewetgeving is in het nationale recht in verschillende wetten geïmplementeerd. In bepaalde gevallen werd expliciet tot uitdrukking gebracht tot welke producten de ter uitvoering van de markttoezichtverordening in de desbetreffende wet geregelde bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie bij overtreding van de samenwerkingsverplichting zich uitstrekt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is dat ongedaan gemaakt.

Ook het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast. Overtreding van de samenwerkingsplicht leidt niet meer tot een verbod om een meststof in de zin van de verordening te verhandelen.

4. Betreden van woningen

Artikel 14, vierde lid, onderdeel e, van de verordening ziet op de bevoegdheid van markttoezichtautoriteiten om gebouwen, terreinen en vervoermiddelen te betreden die de marktdeelnemer gebruikt bij zijn handels-, ondernemings-, ambachtelijke of beroepsactiviteiten. Omdat hieronder ook woningen vallen, voorziet het wetsvoorstel voor de verschillende toezichthouders in een afzonderlijke bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Dit, in aanvulling op de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen in artikel 5:15 Awb.

a. Machtiging voor binnentreden

In de toelichting bij het voorstel wordt aangegeven dat het betreden van een woning door een markttoezichthouder nodig kan zijn als een marktdeelnemer bedrijfsactiviteiten onderneemt vanuit zijn woning. In de toelichting wordt onderkend dat deze bevoegdheid een inbreuk vormt op het huisrecht. Als het gaat om toepassing van de bevoegdheid in een individueel geval, wordt gewezen op de toepasselijkheid van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi). Op grond van artikel 2, eerste lid Awbi is een voorafgaande machtiging vereist en ingevolge artikel 3, tweede lid Awbi geldt in uitgangspunt dat de burgemeester bevoegd is deze te geven. De burgemeester toetst alsdan of het doel van het binnentreden zonder toestemming redelijkerwijs vereist is.

De Afdeling wijst erop dat de Awbi, als algemene wet, ruimte laat om in een bijzondere wet te voorzien in een specifieke, afwijkende, regeling en dus ruimte laat een andere autoriteit de bevoegdheid te geven de machtiging te verlenen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom daar niet voor is gekozen, maar is aangesloten bij de algemene regeling van de Awbi. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de burgemeester bij de beoordeling zal moeten afwegen of het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden rechtvaardigt, terwijl deze bevoegdheid geen betrekking heeft op een terrein dat tot zijn taken behoort. Het is de vraag of de burgemeester in staat is deze afweging te maken.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling dragend te motiveren waarom de machtiging tot binnentreden bij de burgemeester wordt gelaten. Indien deze motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen. Indien het voorstel niet wordt aangepast, adviseert de Afdeling in de toelichting een afwegingskader op te nemen dat de burgemeester bij zijn beoordeling kan toepassen.

De Afdeling vraagt zich af of de burgemeester in casu voldoende in staat is om af te wegen of het binnentreden van een woning zonder toestemming is gerechtvaardigd. De bevoegdheid tot het binnentreden van een woning zonder toestemming heeft tenslotte geen betrekking op een terrein dat tot de taken van de burgemeester behoort. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op dit punt aangepast. Niet langer geldt de algemene regel uit de Algemene wet op het binnentreden dat een machtiging van de burgemeester vereist is. In plaats daarvan wordt een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

b. Verhouding tot artikel 5:15 Awb

In de voorgestelde wettelijke bepalingen waarin de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner wordt neergelegd, is telkens bepaald dat artikel 5:15, eerste lid, Awb niet van toepassing is. De Afdeling gaat er echter van uit dat niet is bedoeld dat de voorgestelde bevoegdheid in de plaats komt van de bevoegdheid van artikel 5:15 Awb, maar een aanvulling vormt op die algemene bevoegdheid. Voorts is er geen sprake van afwijking van artikel 5:15 Awb, omdat de hier voorgestelde bevoegdheid de situatie regelt waarop dat artikel juist niet van toepassing is.

De Afdeling adviseert daarom in de voorgestelde wettelijke bepalingen telkens de zin te schrappen waarbij artikel 5:15, eerste lid, Awb buiten toepassing wordt verklaard.

Zoals de Afdeling terecht aanneemt is beoogd de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner te regelen in aanvulling op artikel 5:15 van de Awb, dat zich daartoe juist niet uitstrekt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de zin betreffende het buiten toepassing verklaren van artikel 5:15 van de Awb telkens geschrapt uit het wetsvoorstel. In plaats daarvan wordt nu telkens vermeld dat aangewezen ambtenaren in afwijking van artikel 5:15, eerste lid, van de Awb bevoegd zijn om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

5. Gebruik fictieve identiteit

a. Voorafgaande toetsing

Op grond van artikel 14, vierde lid, onderdeel j van de verordening dienen markttoezichtautoriteiten de bevoegdheid te hebben om ook onder valse identiteit productmonsters te verkrijgen. Met het voorstel wordt deze bevoegdheid in de verschillende hiervoor genoemde wetten opgenomen. Zoals in de toelichting wordt onderkend, is het van belang dat het gebruik van deze bevoegdheid met de nodige waarborgen is omkleed. Derhalve is voorzien in de verplichting voor de toezichthouder een verslag op te stellen, waarin hij onder meer de noodzaak voor de uitoefening van deze bevoegdheid motiveert, opdat zijn handelwijze achteraf toetsbaar is voor de rechter.

Zoals de Afdeling in haar advies over het voorstel voor de Wet handhaving consumentenbescherming heeft opgemerkt, acht zij bij het gebruik van een fictieve identiteit ook een voorafgaande toetsing noodzakelijk. Deze toetsing kan ook intern worden georganiseerd, door een speciale functionaris of toetsingscommissie, die niet is belast met de uitoefening van toezicht. In het bedoelde wetsvoorstel is daarin uiteindelijk niet voorzien. In het nader rapport wees de regering op het in het bestuursrecht geldende uitgangspunt dat bestuursorganen zelf afwegen of de inzet van een bevoegdheid in een voorliggend geval proportioneel is. De aard van de bevoegdheid een fictieve identiteit te gebruiken gaf, mede gezien in verhouding tot andere in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheden, de regering geen aanleiding daarvan af te wijken. In het nader rapport, noch in de memorie van toelichting heeft de regering dit standpunt nader gemotiveerd met vergelijkingen met andere handhavingsbevoegdheden.

De Afdeling constateert dat in de toelichting op het wetsvoorstel in het geheel niet is toegelicht waarom niet is voorzien in voorafgaande toetsing, terwijl voor het gebruik van een zelfstandige last bij online interfaces wel in voorafgaande toetsing is voorzien. Daarvoor bestaat in dit geval evenzeer aanleiding en volstaat toetsing achteraf niet. Daarbij weegt de Afdeling mee dat het gebruik van een fictieve identiteit verder gaat dan anoniem toezicht. Voorts wijst zij erop dat in het strafrecht en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 voor het gebruik van vergelijkbare bevoegdheden wel is voorzien in een voorafgaande toetsing.

De Afdeling adviseert daarom in het licht van het voorgaande bij het gebruik van een fictieve identiteit te voorzien in voorafgaande toetsing.

Met de Afdeling is de regering van mening dat het gebruik van toezichtsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit, met passende waarborgen dient te worden omkleed. Zoals al eerder aangegeven vormt de aard van de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit voor de regering – mede gezien in verhouding tot bijvoorbeeld de in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheden – evenwel geen aanleiding tot afwijking van het in het bestuursrecht geldende uitgangspunt dat bestuursorganen zelf afwegen of de inzet van een bevoegdheid in een voorliggend geval proportioneel is; achteraf vindt eventueel rechterlijke toetsing plaats. De regering wijst aanvullend op het door de toezichthouders op te stellen afwegingskader. Een afwegingskader draagt in belangrijke mate bij aan een evenredig, zorgvuldig en eenduidig gebruik van de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit. Het verbindingsbureau zal worden verzocht de totstandkoming van een afwegingskader te bevorderen.

b. Uniform afwegingskader

Met het voorstel wordt aan verschillende toezichthouders de bevoegdheid gegeven om in een groot aantal gevallen gebruik te maken van een fictieve identiteit. Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, ligt het voor de hand dat ter ondersteuning van een evenredig, zorgvuldig en eenduidig gebruik van deze bevoegdheid de verschillende toezichthouders een uniform afwegingskader gebruiken. Een toetsingskader, waarin duidelijk wordt gemaakt in welke gevallen en op welke wijze van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, komt zowel een voorafgaande toetsing voorafgaand, als een eventuele rechterlijke toetsing achteraf ten goede.

In de toelichting wordt alleen opgemerkt dat het in de rede ligt dat de toezichthouders een dergelijk gezamenlijk afwegingskader opstellen. De totstandkoming van een afwegingskader behoort niet afhankelijk te zijn van het initiatief van de toezichthouders. De Minister dient te waarborgen dat dit afwegingskader daadwerkelijk wordt opgesteld. De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven op welke wijze hieraan gevolg zal worden gegeven.

Zoals hiervoor aangegeven zal het verbindingsbureau worden verzocht de totstandkoming van een afwegingskader voor het gebruik van de bevoegdheid om gebruik te maken van een fictieve identiteit, te bevorderen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting ingegaan op de coördinerende rol die het verbindingsbureau in dit verband heeft.

6. Grensoverschrijdende wederzijdse bijstand

De verordening stelt regels over grensoverschrijdende wederzijdse bijstand tussen de markttoezichtautoriteiten van de lidstaten. Op grond van artikel 22 van de verordening kan een autoriteit, indien zij haar onderzoek niet kan afronden doordat het voor haar onmogelijk is bepaalde informatie te verkrijgen, bij een autoriteit van een andere lidstaat een gemotiveerd verzoek doen om passende onderzoeken of maatregelen te nemen teneinde de gevraagde informatie te verkrijgen. Artikel 23 van de verordening voorziet voorts in de mogelijkheid om een verzoek te doen aan een autoriteit in een andere lidstaat om handhavingsmaatregelen te nemen, indien voor het beëindigen van non-conformiteit van een product maatregelen nodig zijn binnen het rechtsgebied van deze autoriteit. Op die voet kan een Nederlandse toezichthouder bijvoorbeeld een verzoek krijgen tot het nemen van handhavingsmaatregelen voor feiten die in een andere lidstaat zijn begaan.

a. Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing

De bepalingen ten aanzien van wederzijdse bijstand doen de vraag rijzen hoe de rechtsbescherming is geregeld van een justitiabele jegens wie een Nederlandse autoriteit namens een autoriteit van een andere lidstaat inlichtingen vordert of handhavingsmaatregelen treft. Meer specifiek rijst de vraag bij welke rechterlijke instantie de justitiabele moet zijn – de Nederlandse rechter of die van de lidstaat van de verzoekende autoriteit – en wat de omvang is van de rechterlijke toetsing bij wederzijdse bijstand. De bewoordingen van de verordening, noch de toelichting geven daarover uitsluitsel.

Uit de artikelen 22 en 23 blijkt dat de aangezochte autoriteit een eigen afweging maakt welke (handhavings)maatregelen zij passend acht om aan het verzoek uitvoering te geven. Dit wijst erop dat tegen deze maatregelen

rechtsmiddelen moeten worden aangewend in de lidstaat van de aangezochte autoriteit.

Tegelijkertijd is de beoordelingsvrijheid van de aangezochte autoriteiten niet onbeperkt: de verordening noemt slechts een beperkt aantal mogelijke weigeringsgronden. De aangezochte autoriteit kan een verzoek alleen weigeren indien de verzoekende autoriteit haar verzoek onvoldoende heeft gemotiveerd, het verzoek de activiteiten van de aangezochte autoriteit zou belemmeren of het verzoek in strijd is met EU-harmonisatiewetgeving. In andere gevallen moet zij tot maatregelen overgaan.

In dat licht rijst voorts de vraag hoe ver de rechterlijke toetsing gaat. Kan een rechter van de lidstaat van een aangezochte autoriteit zich bijvoorbeeld ook uitspreken over de onderliggende (in een andere lidstaat begane) feiten en de vraag of deze inderdaad aanleiding geven voor het treffen van de handhavingsmaatregelen? Of behoort dat te worden beoordeeld door de rechter van de lidstaat van de verzoekende autoriteit?

Voorts wijst de Afdeling erop dat uit het vierde lid van artikel 22 van de verordening volgt dat de verzoekende autoriteit verantwoordelijk blijft voor het onderzoek. Dit zou erop kunnen wijzen dat een justitiabele toch (ook) bij de verzoekende autoriteit en de rechterlijke instanties van de verzoekende lidstaat tegen deze maatregelen op kan (of moet) komen. Onduidelijk is echter of deze verantwoordelijkheid ook ziet op de maatregelen die de aangezochte autoriteit op haar verzoek neemt en of dat kan betekenen dat een verzoekende autoriteit bij haar nationale rechter wordt aangesproken op de inzet van deze maatregelen en op eventuele fouten van de aangezochte autoriteit in de uitvoering.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze van rechtsbescherming en de rechterlijke toetsing bij grensoverschrijdende wederzijdse bijstand.

Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting aangevuld, zodat daarin wordt toegelicht hoe de verantwoordelijkheden van de verzoekende en aangezochte autoriteit zich tot elkaar verhouden. Meer specifiek is toegelicht dat het vorderen van inlichtingen of het treffen van handhavingsmaatregelen door de aangezochte autoriteit weliswaar gebeurt op verzoek van de verzoekende autoriteit, maar niet namens die verzoekende autoriteit. Tegen concrete handelingen van de aangezochte autoriteit zal rechtsbescherming open staan in de bijstand verlenende lidstaat. De nationale rechter van de aangezochte lidstaat kan in dat verband beoordelen of de verrichte onderzoeken dan wel de getroffen maatregelen door de aangezochte autoriteit passend zijn als bedoeld in de artikelen 22 en 23 van de verordening. Daarbij kan ook worden beoordeeld of de aangezochte autoriteit het verlenen van bijstand had moeten weigeren op grond van de in genoemde artikelen opgenomen weigeringsgronden. Eén van de gronden om een verzoek tot het nemen van handhavingsmaatregelen te weigeren is dat de aangezochte autoriteit van oordeel is dat het verzoek in strijd is met de harmonisatiewetgeving van de Unie. Bij de beoordeling van de vraag of deze weigeringsgrond terecht al dan niet is toegepast, kan de nationale rechter van de aangezochte lidstaat zich erover uitspreken of de onderliggende feiten aanleiding geven voor het treffen van handhavingsmaatregelen. Daarbij zal de informatie ten aanzien van de onderliggende feiten, zoals deze door de verzoekende autoriteiten aan de aangezochte autoriteit is verstrekt in het kader van het verzoek om bijstand, leidend zijn. Een oordeel over het handhavend optreden van de aangezochte autoriteit is niet aan de nationale rechter van de verzoekende lidstaat. Dit geldt ook primair voor

door de aangezochte autoriteit in het kader van artikel 22 van de verordening verrichte activiteiten. Wel kan de rechtmatigheid van deze activiteiten een rol spelen in een eventuele procedure over door de verzoekende autoriteit getroffen handhavingsmaatregelen waaraan informatie verkregen op grond van artikel 22 van de verordening ten grondslag ligt.

b. Toezicht- en handhavingsbevoegdheden

i. Uitvoering toezichtbevoegdheden artikel 22 verordening

Ter uitvoering van artikel 22 van de verordening worden de toezichtbevoegdheden van titel 5.2 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard bij het verlenen van bijstand aan buitenlandse toezichthouders. De nieuwe bevoegdheden die ter uitvoering van artikel 14 van de verordening aan de verschillende wetten worden toegevoegd, zoals het betreden van woningen en het gebruik van een valse identiteit, worden echter niet van overeenkomstige toepassing verklaard bij het verlenen van dergelijke grensoverschrijdende bijstand. Niet duidelijk is waarom daar niet in is voorzien, terwijl het niet uitgesloten lijkt dat ook de inzet van dergelijke bevoegdheden in voorkomende gevallen nodig is om de benodigde informatie te verkrijgen.

In de artikelen die ter uitvoering van artikel 14 van de verordening aan de verschillende wetten worden toegevoegd, wordt steeds vermeld dat aangewezen ambtenaren de desbetreffende bevoegdheid hebben ter uitvoering van de markttoezichtverordening. Daarmee zijn die bevoegdheden ook van toepassing bij het verlenen van bijstand aan een buitenlandse toezichthouder op grond van artikel 22 van de verordening. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is hier in de toelichting nader op ingegaan.

ii. Uitvoering handhavingsbevoegdheden artikel 23 verordening

Bij het nemen van handhavingsmaatregelen dient de aangezochte autoriteit de op haar rustende bevoegdheden te gebruiken, met inbegrip van de bevoegdheden die worden genoemd in artikel 14 van de verordening. In de transponeringstabel wordt opgemerkt dat daarvoor geen wettelijke uitvoering nodig is, omdat het een rechtstreeks werkende norm betreft. De mogelijkheid tot gebruik van handhavingsbevoegdheden ten behoeve van het verlenen van wederzijdse bijstand kan echter niet rechtstreeks op artikel 23 of artikel 14 van de verordening worden gebaseerd. Daarvoor dient een grondslag in nationale wetgeving te worden opgenomen.

De bestaande handhavingsbevoegdheden en de aanvullende bevoegdheden ter uitvoering van artikel 14 zien mede op de handhaving van de normen die in ons nationaal recht ter implementatie van EU-regelgeving zijn neergelegd. Deze bevoegdheden kunnen niet zonder meer worden gebruikt om ten behoeve van autoriteiten van andere lidstaten handhavingsmaatregelen te nemen. Deze kunnen immers ook betrekking hebben op gedragingen en mogelijke overtredingen van aldaar geldende normen die zich in die lidstaten hebben voorgedaan. Het is daarom noodzakelijk te voorzien in een wettelijke grondslag voor de toepassing van (nationale) handhavingsmaatregelen in de zin van artikel 23 van de verordening, analoog aan de wijze waarop titel 5.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing wordt verklaard ter uitvoering van artikel 22 van de verordening.

De Afdeling merkt terecht op dat wanneer titel 5.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing wordt verklaard ter uitvoering van artikel 22 van de verordening, titel 5.2 van de Awb ook van overeenkomstige toepassing moet worden verklaard ter uitvoering van artikel 23 van de verordening. Dit vanuit het oogpunt van consistentie. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast en wordt titel 5.2 van de Awb ook steeds van overeenkomstige toepassing verklaard ter uitvoering van artikel 23 van de verordening.

De Afdeling adviseert in de toelichting op genoemde punten in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen van ondergeschikte aard aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Deze wijzigingen behelzen met name correcties van onvolkomenheden en inconsistenties en betreffen de Telecommunicatiewet, de Wegenverkeerswet 1994, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet explosieven voor civiel gebruik, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet kabelbaaninstallaties, de Wet luchtvaart, de Wet medische hulpmiddelen, de Wet milieubeheer, de Wet op de economische delicten, de Wet pleziervaartuigen 2016, de Wet scheepsuitrusting 2016, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie en de Woningwet.

Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om gehoor te geven aan een nagekomen advies van het Openbaar Ministerie. Dit gebeurt door in de memorie van toelichting nader in te gaan op de sanctionering.

Tot slot is een citeertitel toegevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W18.21.0048/IV

- Artikel 1.1 aldus formuleren dat de aanwijzing ziet op het bestuursorgaan dat is belast met de wettelijke taak de functie van verbindingsbureau in de zin van de verordening te vervullen.
- In de transponeringstabel t.a.v. artikel 25, eerste en tweede lid van de verordening: verwijzing naar specifieke wetsbepalingen in de Algemene Douanewet opnemen.
- In de transponeringstabel t.a.v. artikel 28, vierde lid van de verordening: verwijzing opnemen naar nationale grondslag voor invordering van kosten voor vernietigen of onbruikbaar maken van producten.
- In de transponeringstabel t.a.v. artikel 37 van de verordening: wijze van uitvoering van het vierde lid opnemen.
- In de transponeringstabel t.a.v. artikel 41 van de verordening: verwijzingen naar wetgeving toevoegen.
- De algemene toelichting t.a.v. de uitvoering van Verordening (EU) 2020/740 (zoals die thans is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6) opnemen in de algemene toelichting van het voorstel.