Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,*
*Natuur en Voedselkwaliteit*

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT
Directie Mededinging en Consumenten
[redacted]
directeur

**directie Strategie**
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

**Contactpersoon**
[redacted]
[redacted]@nvwa.nl
T [redacted]

**Datum**
11 september 2020

**Behandeld door**
Spencer Paul

# nota

HUF-toets op **voorstel** houdende wijziging van de Warenwet, Tabaks- en Rookwarenwet en de Meststoffenwet ter uitvoering van de nieuwe Europese Markttoezichtverordening (Vo. EU 2019/1020).

## Inleiding

Op 8 juli verzocht u mij een HUF toets uit te voeren inzake het wetsvoorstel ter uitvoering van de nieuwe Europese markttoezichtverordening voor producten (Vo. EU 2019/1020). Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van verschillende wetten ter uitvoering van verordening EU 2019/1020. Drie van die wetten – de Warenwet, de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: TRW) en de Meststoffenwet – vallen onder het toezicht van de NVWA. Hierbij doe ik u de bevindingen van de toets toekomen.
Deze wijziging is het gevolg van door de Europese Commissie geconstateerde tekortkomingen in de handhaving van de geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten, die geleid hebben tot de herziening van de oude markttoezichtverordening (Vo. EU 2009/765). Daarnaast vraagt de opkomst van de digitale economie, waarin de verkoop van producten steeds vaker volledig digitaal plaatsvindt, om bevoegdheden om ook overtredingen in die sfeer aan te kunnen pakken.

## Conclusie en aanbevelingen

Inzake de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen geeft.
Voor wat betreft de uitvoerbaarheid wordt opgemerkt dat de nieuwe bevoegdheden om inregeling in de werkwijze van de NVWA vragen. Hiermee zal naar verwachting een geringe capaciteitsinspanning zijn gemoeid waaronder opleidingen en mogelijk aanpassing van het interventiebeleid. De bevoegdheid die toezichthouders krijgen om collega's in lidstaten om bijstand te vragen op welk verzoek in beginsel moet worden ingegaan en slechts gemotiveerd van mag worden afgeweken, kan tevens leiden tot meer beslag op de capaciteit. Anderzijds kan deze "mutual assistance" verplichting het toezicht ook vergemakkelijken doordat de collega autoriteit op verzoek van de NVWA de voor een effectieve handhaving noodzakelijke informatie levert die eerder niet bereikbaar was.
Daar met dit nieuwe instrument nog geen ervaring is opgedaan en op dit moment nog onduidelijk is hoeveel hulpverzoeken er gaan komen vanuit andere lidstaten moet een voorbehoud worden gemaakt voor wat betreft de hiermee gemoeide inspanningen en de benodigde capaciteit. Tenslotte wordt het begrip marktdeelnemers die onder het toezicht vallen, uitgebreid met de fulfilment dienstverlener.

**Uitvoerbaarheid**
In het onderstaande wordt nader ingegaan op die onderdelen van de markttoezichtverordening en het wetsvoorstel die van invloed kunnen zijn op de bedrijfsvoering en de benodigde capaciteit van de NVWA.

*Nieuwe bevoegdheden:*
In dit wetsvoorstel zijn drie nieuwe bevoegdheden opgenomen:

- Het met medeneming van de benodigde apparatuur een woning betreden zonder toestemming van de bewoner (voor zover vandaaruit handelsactiviteiten worden verricht);
- Het onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit en hoedanigheid, producten waarop de tabaksproductenrichtlijn van toepassing is verkrijgen en de hieraan gerelateerde handelingen verrichten voor zover dat voor de invulling van hun taak noodzakelijk is;
- Het opleggen van een zelfstandige last, indien er geen andere doeltreffende middelen voorhanden zijn om een ernstig risico gevormd door een product waarop de tabaksproductenrichtlijn van toepassing is, weg te nemen, aan:
  a. degene die daartoe in staat is, om inhoud te verwijderen van of de toegang te beperken tot een online interface of opdracht te geven tot de duidelijke weergave van een waarschuwing aan eindgebruikers wanneer die zich toegang tot de online interface verschaffen, of;
  b. indien niet aan een verzoek als bedoeld onder a is voldaan, een aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de toegang tot een online interface te beperken, onder meer door een daarvoor in aanmerking komende derde te verzoeken dergelijke maatregelen uit te voeren.

De bevoegdheden kunnen toegepast worden nadat hiervoor ambtenaren per besluit zijn aangewezen.

*Wederzijdse verlening van bijstand*
Titel 5.2. van de Algemene Wet Bestuursrecht wordt van toepassing verklaard voor de gevallen dat de NVWA bijstand verleent aan een markttoezichthouder uit een andere EU-lidstaat. Op grond van artikel 22 van de markttoezichtverordening kan een markttoezichtautoriteit, die een onderzoek niet kan afronden doordat het voor haar onmogelijk is om bepaalde informatie te verkrijgen, bij de markttoezichtautoriteit van een andere EU-lidstaat waar toegang tot deze informatie kan worden afgedwongen, een gemotiveerd verzoek indienen om deze informatie te achterhalen. Dit betekent dat indien de NVWA een verzoek op grond van artikel 22 van de markttoezichtverordening ontvangt, zij bevoegdheden dient te hebben om op basis van zo'n verzoek te handelen. Dat wordt met deze wijziging gerealiseerd.

*Verruiming definitie marktdeelnemer*
Voorts wordt een nieuwe marktdeelnemer geïntroduceerd: de fulfilmentdienstverlener. De markttoezichtverordening verruimt de definitie van marktdeelnemer waardoor partijen zoals een fulfilmentdienstverlener voortaan

ook onder dit begrip vallen. De fulfilmentdienstverlener heeft producten van derden (webshops) in opslag en zorgt er tevens voor dat een bij een derde aangekocht product wordt ingepakt, geadresseerd en verzonden naar de koper. De fulfilmentdienstverlener is geen eigenaar van deze producten. Geschat wordt dat er in Nederland enkele tientallen fulfilmentdienstverleners zijn. Deze marktdeelnemer is onder bepaalde omstandigheden – namelijk daar waar geen fabrikant in de EU noch een gemachtigde of importeur voor de producten in kwestie aanwijsbaar is- verantwoordelijk voor de conformiteit van de in zijn magazijnen bevindende producten. In dat geval kunnen tegen fulfilmentdienstverleners met betrekking tot die producten voortaan bevoegdheden worden ingezet.

*Verhalen van de kosten op marktdeelnemers*
Dit wetsvoorstel voorziet ook in een grondslag om, op grond van nadere regelgeving in de ministeriële regeling, de gemaakte kosten voor activiteiten rondom de vaststelling van non-conformiteit van producten van marktdeelnemers op die marktdeelnemers te verhalen.

*Consequenties*
Hoewel in het bijlage I bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat er geen toename van de werklast zal zijn voor de NVWA, is het goed voorstelbaar dat de verruiming van de definitie van marktdeelnemer en het toepassen van enkele van deze bevoegdheden die het toezicht en de handhaving efficiënter beogen te maken, met zich mee kunnen brengen dat er beter en daarom meer gehandhaafd kan worden.
Daarnaast brengt de toepassing van deze nieuwe bevoegdheden, zoals het zonder toestemming van de bewoner betreden van zijn woning, de (registratie)verplichtingen rondom het verkrijgen van producten met onjuiste/onvolledige identiteitsgegevens en het opleggen van een zelfstandige last, met zich mee dat de NVWA zich daar nog bekend mee dient te maken door middel van onder meer opleidingen.

Verder vergt dat ook dat zij deze in haar interne werkwijzen dient op te nemen om uniforme toepassing in de praktijk mogelijk te maken. Het zal in het begin dan ook naar verwachting in ieder geval incidenteel tijd en capaciteit vragen om dit zorgvuldig te implementeren. Mogelijk dat ook het specifieke interventiebeleid aangepast moet worden om de fulfilmentdienstverlener en de nieuwe sanctiemogelijkheden te introduceren. Daarvoor heeft de NVWA implementatietijd nodig.
Het verlenen van bijstand aan een markttoezichthouder uit een andere EU-lidstaat bij zijn onderzoek zal afhankelijk van de hoeveelheid verzoeken, tijd en capaciteit vragen. Immers, het uitgangspunt is dat bijstand dient te worden verleend indien daarom wordt gevraagd. Alleen wanneer gemotiveerd kan worden aangegeven waarom dat niet mogelijk is, hoeft dat verzoek niet worden ingewilligd. Maar zowel bij het niet inwilligen als het inwilligen van een dergelijk verzoek, zal de NVWA capaciteit vrij dienen te maken. Omgekeerd kan de verplichting tot het verlenen van wederzijdse bijstand met zich meebrengen dat de NVWA zelf ook steeds meer grensoverschrijdend onderzoek zal kunnen doen, waarbij ze bijstand van andere EU-lidstaten kan verzoeken. Daar hier nog geen ervaring mee is

opgedaan kan niet worden aangeven hoeveel capaciteit hiermee zal zijn gemoeid. Hier moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

Het valt op dat in de toelichting bij 4.2.2.1 over het zonder toestemming betreden van een woning slechts verwezen wordt naar de voorwaarden voor het betreden. Verder wordt niet ingegaan op wat die voorwaarden dan inhouden, namelijk dat ook daarvoor een machtiging van de Advocaat-generaal, de (hulp)Officier van Justitie dan wel de burgemeester dient te worden verkregen, zoals dat in de Algemene wet op het binnentreden is neergelegd. Om een woning zonder toestemming van de bewoner te kunnen betreden schrijft de wet strenge regels voor, om de een inbreuk op het in de Grondwet vervatte huisrecht te rechtvaardigen. Onduidelijk is waarom niet, zoals bij 4.2.2.3, hier ietwat nader op ingegaan wordt, zoals op de voorwaarden daaromtrent.
Verder heeft hier vermoedelijk een verschrijving plaatsgevonden; in plaats van een verwijzing naar Algemene wet op het binnentreden wordt naar de Algemene wet bestuursrecht verwezen. De Awb bevat geen voorwaarden voor het betreden van een woning zonder toestemming.

In tegenstelling tot de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet kan in het kader van de Meststoffenwet het negeren van een zelfstandige last niet met een bestuurlijke boete worden gesanctioneerd. Aanbevolen wordt dit wel mogelijk te maken door aanpassing van artikel 57 van de Meststoffenwetwet.

Als laatste wordt opgemerkt, dat de bevoegdheden in de Tabaks- en rookwarenwet (TRW) worden ingeregeld voor de producten die onder de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Voor wat betreft de dampwaren, gaat het om e-sigaretten en nicotine-houdende vloeistoffen. Alhoewel de e-sigaretten zonder nicotine en niet-nicotine-houdende vloeistoffen zijn gereguleerd in de TRW, zijn de nieuwe bevoegdheden daarop via de TRW niet van toepassing. Mogelijk dat dit ondervangen wordt met het implementeren van de bevoegdheden in de Warenwet. Echter, dit kan de uitvoering minder efficiënt maken en bij de bedrijven tot verwarring leiden wanneer hun producten (e-sigaretten zonder nicotine) met bevoegdheden vanuit de Warenwet worden geïnspecteerd om na te gaan of deze aan de Tabaks- en rookwarenwet voldoen. Met betrekking tot het aanwijzen van ambtenaren die de extra bevoegdheden krijgen, moet hiermee rekening worden gehouden.





Directeur Strategie