

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1590

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening voor het markttoezicht op producten

Fiche 2: Verordeningen «slimme grenzen» (Kamerstuk 22 112, nr. 1591)

Fiche 3: Verslag handels- en investeringsbelemmeringen 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1592)

Fiche 4: Europees Parlement-voorstel voor besluit over samenstelling Europees Parlement met het oog op de verkiezingen van 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1593)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening voor het markttoezicht op producten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het markttoezicht op producten en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad, de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 1999/5/EG, 2000/9/EG, 2000/14/EG, 2001/95/EG, 2004/108/EG, 2006/42/EG, 2006/95/EG, 2007/23/EG, 2008/57/EG, 2009/48/EG, 2009/105/EG, 2009/142/EG, 2011/65/EU van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EG) nr. 764/2008 en (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad.

Daarnaast maken ook de mededeling over productveiligheid, het meerjarig actieplan voor het toezicht op producten in de EU en het verslag over de uitvoering van verordening 765/2008 deel uit van het totaalpakket over markttoezicht op producten.

Tevens houdt dit pakket verband met het voorstel voor een verordening betreffende de veiligheid van consumentenproducten. De verordening betreffende de veiligheid van consumentenproducten valt onder de eerste verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hierover hebt u recent een separaat BNC-fiche ontvangen.

Datum ontvangst Commissiedocumenten

13 februari 2013

Nr. Commissiedocumenten

COM (2013) 74; COM (2013) 75; COM (2013) 76 en COM (2013) 77

Prelex

Mededeling:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202403

Verordening:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202405

Meerjarig actieplan:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202404

Verslag over de uitvoering van verordening (EG) nr. 765/2008

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202406

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2013) 33

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0033_en.pdf

SWD (2013) 34

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=swd:2013:0034:FIN:NL:PDF>

Opinie Impact-assessment board

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0099_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

De rechtsbasis van de verordening zijn de artikelen 33, 114 en 207 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Voor de verordening geldt de gewone wetgevingsprocedure: besluitvorming geschiedt met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

Voor zover artikel 114 VWEU grondslag is geldt dat ook raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité moet plaatsvinden.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In geval voor een bepaald product of een bepaalde productgroep er bekende of opkomende risico's zijn in verband met de in artikel 1 van de verordening genoemde doelstellingen, is de Commissie op grond van de verordening bevoegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen die voor één of meer lidstaten uniforme regels voor de uit te voeren controles voorschrijft. De Commissie mag tijdelijke eisen stellen aan het aantal en de aard van de uit te voeren controles. Voor de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen geldt de onderzoeksprocedure (artikel 6, lid 1).

De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen inzake de wijze waarop marktdeelnemers aan markttoezichtautoriteiten informatie aan moeten leveren over het aan hun product verbonden risico en de genomen corrigerende maatregelen om het risico aan te pakken. Voor deze uitvoeringshandelingen geldt de onderzoeksprocedure (artikel 9, lid 5).

Voor producten die een ernstig risico kunnen vormen heeft de commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen specifieke maatregelen ten aanzien van die producten af te kondigen en de lidstaten specifieke controlemaatregelen voor te schrijven. Voor deze uitvoeringshandelingen geldt de onderzoeksprocedure artikel 12, lid 1, eerste alinea). Voorts kan de Commissie om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie onmiddellijk toepasbare uitvoeringshandelingen die gedurende ten hoogste zes maanden van kracht blijven vaststellen met betrekking tot de gezondheid en veiligheid van personen in het algemeen, de gezondheid en veiligheid op het werk, consumentenbescherming, het milieu en de openbare veiligheid alsook andere openbare belangen (Artikel 12, lid 1, derde alinea). Hierbij is geen voorafgaande voorlegging aan een comité voorzien, maar geldt de onderzoeksprocedure met spoed (artikel 12, lid 1, derde alinea).

De Commissie heeft de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen nadere uitwerking te geven aan het digitale systeem (RAPEX) voor snelle uitwisseling van informatie over producten die een risico vormen. Voor deze uitvoeringshandeling geldt de onderzoeksprocedure (artikel 19, lid 3).

Indien andere lidstaten bezwaar maken tegen een maatregel die een lidstaat heeft genomen, heeft de commissie de bevoegdheid om door middel van een uitvoeringshandeling een besluit te nemen over de rechtvaardigheid van die maatregel. Tevens kan de Commissie bepalen dat de andere lidstaten dezelfde maatregelen moeten nemen. Deze bevoegdheid bestaat zowel voor maatregelen ten aanzien van producten op de interne markt als voor maatregelen ten aanzien van producten die

vanuit derde landen worden ingevoerd. Voor deze handelingen stelt de Commissie geen comité procedure voor (artikel 11, lid 4 en artikel 18, lid 4).

Voor specifieke producten of productgroepen heeft de commissie de bevoegdheid om, door middel van uitvoeringshandelingen, laboratoria die aan bepaalde eisen voldoen aan te wijzen als referentie laboratorium. Voor deze handelingen stelt de Commissie geen comité procedure voor (artikel 28, lid 1).

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het pakket Productveiligheid en markttoezicht is gericht op het verbeteren van de productveiligheid en het markttoezicht in de interne markt voor goederen. Het belangrijkste onderdeel voor dit fiche is het voorstel voor een verordening betreffende het markttoezicht op producten.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 33, 114 en 207 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich hierin vinden.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief met kanttekeningen. Nederland plaatst kanttekeningen bij de bevoegdheid die de Commissie krijgt om door middel van uitvoeringshandelingen in bepaalde gevallen eisen te stellen aan de aard en omvang van de controles in de lidstaten. Deze bevoegdheid is niet voldoende geclausuleerd.

• Risico's / implicaties/ kansen

Markttoezicht op producten is een belangrijk thema voor Nederland. Het onderhavige voorstel maakt het juridisch kader voor markttoezicht eenduidiger en meer integraal, hetgeen bevordert dat lidstaten onderling vergelijkbaar en gezamenlijk optreden. Dat bevordert het gelijke speelveld voor marktdeelnemers en vermindert de risico's voor gebruikers en consumenten.

• Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het voorstel maar constateert dat het voorstel op een aantal punten nog verder moet worden uitgewerkt. Nederland wil dat de bevoegdheid van de Commissie om de aard en omvang van bepaalde controles voor te schrijven aan strikte voorwaarden wordt verbonden, zodat door de EU opgelegde controles niet onevenredig zwaar drukken op de financiële en personele mogelijkheden van de nationale markttoezicht autoriteiten. Indien er wordt overgegaan tot het opleggen van heffingen vindt Nederland het belangrijk dat dit wordt geharmoniseerd en nauw gespecificeerd ter bevordering van een gelijk speelveld in Europa.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het productveiligheid en markttoezicht pakket bestaat uit een algemene mededeling, een mededeling met daarin een meerjarenplan voor markttoezicht, een rapport over de implementatie van verordening (EC) Nr. 765/2008, een voorstel voor een op zichzelf staande verordening voor markttoezicht op producten en een voorstel voor een nieuwe verordening voor de veiligheid van consumentenproducten. Dit fiche gaat over die onderdelen in het pakket die zien op markttoezicht. Voor de nieuwe

verordening voor de veiligheid van consumentenproducten is een apart fiche opgesteld.

De verordening heeft als doel een effectief markttoezicht op producten op de interne markt te regelen. In de verordening staan bepalingen over de taken en bevoegdheden van nationale autoriteiten, de verplichtingen voor marktdeelnemers, de samenwerking tussen de binnenlandse autoriteiten en de douane bij de controle van producten die uit derde landen de communautaire markt binnenkomen, informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Commissie. De verordening ziet op de uitvoering van markttoezicht op producten door alle nationale markttoezichthouders die gaan over productregelgeving binnen de scope van deze verordening. In Nederland gaat het om de volgende toezichtorganisaties: Agentschap Telecom, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie SZW, Verispect en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.

Met de verordening worden de bestaande bepalingen over markttoezicht uit de richtlijn algemene productveiligheid, uit bepaalde sectorale richtlijnen en uit Verordening (EG) nr. 765/2008, verenigd tot één wetgevingsbesluit. Deze verordening zal van toepassing zijn op producten waarvoor Europese wetgeving bestaat, zowel geharmoniseerde regelgeving als niet-geharmoniseerde regelgeving, ongeacht of het gaat om professionele- of consumentenproducten.

Deze vereniging van bepalingen voor markttoezicht in één wetgevend besluit zal er toe leiden dat het juridische kader voor markttoezicht meer integraal en eenduidiger wordt. De regels worden hiermee beter toepasbaar voor de belangrijkste gebruikers: marktdeelnemers en toezichthouders. Overlap die in het huidige systeem bestaat wordt verminderd en er is één systeem voor het doen van meldingen van nationale maatregelen.

Het meerjarig actieplan voor het toezicht op producten in de EU bestaat uit 20 acties die zijn gericht op de Commissie. Het zijn niet-wetgevende activiteiten met als doel de efficiëntie en effectiviteit van markttoezicht op producten in de Unie en bij de buitengrenscontrole te verbeteren. Het plan loopt tot en met 2015. De Commissie zal met de lidstaten en andere betrokkenen samenwerken om dit plan uit te voeren.

Het rapport over de implementatie van verordening (EC) Nr. 765/2008 geeft de resultaten weer van een evaluatie van de implementatie van die verordening. De Commissie heeft de bevindingen uit die evaluatie gebruikt bij het opstellen van het voorstel voor een nieuwe markttoezicht verordening.

• *Impact assessment Commissie*

In de impact assessment zijn verschillende beleidsopties doorgenomen. De verschillende opties zijn kwalitatief gescoord op onder andere efficiëntie, effectiviteit en kosten. Volgens de impact assessment kunnen de moeilijkheden met het voldoen aan de productveiligheidseisen door marktdeelnemers en de gefragmenteerde situatie in markttoezicht het beste aangepakt worden door een nieuwe verordening voor productveiligheid voor consumentenproducten en een nieuwe verordening voor markttoezicht met een brede scope.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 33, 114 en 207 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich hierin vinden.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Positief. Markttoezicht op producten is het sluitstuk van de interne markt voor producten. Aangezien het om één markt gaat is het van belang dat er in de uitvoering van markttoezicht een bepaalde mate van uniformiteit is, zowel op de interne markt als bij de controle van producten die vanuit derde landen de Unie binnen komen. Indien het niveau van uitvoering van markttoezicht tussen lidstaten teveel uiteenloopt, ontstaat het risico dat er producten op de markt komen die niet aan de eisen voldoen en dat er een ongelijk speelveld voor marktdeelnemers ontstaat. Het is dus noodzakelijk dat lidstaten onderling op vergelijkbare wijze en gezamenlijk optreden. Om dat te bereiken is het noodzakelijk om uniforme verplichtingen, taken en bevoegdheden alsmede voorschriften voor de uitvoering op EU-niveau vast te stellen.

Proportionaliteit

Positief met kanttekeningen. In grote lijnen komt het nieuwe voorstel overeen met bestaande bepalingen op het gebied van markttoezicht. Daar waar er nieuwe of aangescherpte verplichtingen in het voorstel zijn opgenomen staan die in verhouding tot het doel van de verordening en is Nederland van mening dat deze aanpassingen daadwerkelijk zullen bijdragen aan een betere werking van markttoezicht.

Nederland plaatst wel kanttekeningen bij de bevoegdheid die de commissie krijgt om door middel van uitvoeringshandelingen in bepaalde gevallen lidstaten voor te schrijven om bepaalde producten te onderzoeken en eisen te stellen aan de aard en omvang van de controles. Deze bevoegdheid is niet voldoende geclausuleerd. Door nadere voorwaarden te verbinden aan het inzetten van deze bevoegdheid kan voorkomen worden dat door de EU opgelegde controles onevenredig zwaar drukken op de financiële en personele mogelijkheden van de nationale markttoezicht autoriteiten en er voldoende ruimte blijft om het toezicht in te richten op een manier die past in Nederland. Zonder verdere clausulering bestaat het risico dat de Commissie deze bevoegdheid te gemakkelijk inzet en dat zou disproportioneel uit kunnen pakken, zeker wanneer daarbij in aanmerking wordt genomen dat ook de financiering van deze controles niet is geregeld, c.q. voor eigen rekening van de lidstaten is.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

Nederland vindt dat er voorwaarden moeten worden verbonden aan de bevoegdheden waarmee de commissie voor bepaalde producten of productgroepen regels kan stellen ten aanzien van de aard en omvang van uit te voeren controles (artikel 6, lid 1). De bevoegdheid van de Commissie is ruim omschreven. Indien de Commissie deze bevoegdheid te ruim inzet bestaat de kans dat de voorgeschreven controles niet te verenigen zijn met de werkplannen en de financiële mogelijkheden van de toezichthouders. Nederland vindt dat deze bevoegdheid verder geclausuleerd moet worden zodat deze slechts beperkt wordt ingezet. Dit kan bijvoorbeeld door toe te voegen dat de Commissie eerst moet aantonen dat in een bepaald geval het probleem niet door middel van samenwerking en coördinatie, bijvoorbeeld via groepen voor administratieve samenwerking (ADCO's), aan te pakken is.

Nederland kan zich vinden in de bevoegdheid voor de Commissie om door middel van uitvoeringshandelingen eisen te stellen aan de wijze waarop marktdeelnemers informatie moeten aanleveren over het aan hun product verbonden risico en de genomen corrigerende maatregelen om het risico aan te pakken (artikel 9, lid 5). De bevoegdheid heeft betrekking op een nadere technische uitwerking, die zich leent voor een uitvoerings-

handeling. Doordat er voor de onderzoeksprocedure is gekozen zijn de lidstaten goed betrokken bij deze nadere uitwerking.

Nederland kan zich vinden in de bevoegdheid voor de Commissie om door middel van uitvoeringshandelingen specifieke maatregelen en controlemaatregelen voor te schrijven ten aanzien van producten die een ernstig risico vormen (artikel 12, lid 1). Het feit dat het hier gaat om een ernstig risico maakt snel ingrijpen noodzakelijk. Een snelle actie is beter realiseerbaar met een bevoegdheid voor de Commissie. Nederland vindt de onderzoeksprocedure en de onderzoeksprocedure met spoed dan ook passend in deze situatie.

Nederland kan zich vinden in de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen nadere uitwerking te geven aan het digitale systeem (RAPEX) voor snelle uitwisseling van informatie over producten die een risico vormen en de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen nadere uitwerking te geven aan de wijze waarop marktdeelnemers gegevens moeten aanleveren indien een autoriteit heeft vastgesteld dat een product een risico met zich brengt (artikel 19, lid 3). Beide bevoegdheden gaan over nadere technische uitwerking en lenen zich voor een uitvoeringshandeling. Doordat er voor de onderzoeksprocedure is gekozen zijn de lidstaten goed betrokken bij deze nadere uitwerking.

In het huidige juridische kader heeft de Commissie ook al de bevoegdheid om te beslissen of een maatregel van een lidstaat tegen een product op de interne markt gerechtvaardigd is. Deze bevoegdheid is noodzakelijk om andere lidstaten te kunnen vrijwaren van risicovolle producten (vrijwaringsclausule; artikel 11, lid 4). De Commissie kan bepalen dat andere lidstaten dezelfde maatregelen moeten nemen. Nieuw is dat deze bevoegdheid uitgebreid wordt ten aanzien van producten die ingevoerd worden uit derde landen (artikel 18, lid 4). Nederland begrijpt de keuze van de Commissie om het regime voor de producten uit derde landen in overeenstemming te brengen met het bestaande regime voor producten op de interne markt. Wel wil Nederland dat wordt voorzien in betrokkenheid van een comité. Gelet op artikel 2, lid 2, sub b onder iv en iii van verordening 182/2011 is een onderzoeksprocedure verplicht voor uitvoeringshandelingen binnen de sfeer van gemeenschappelijke handelspolitiek en de beveiliging en veiligheid, of de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten.

De bevoegdheid om voor specifieke producten of productgroepen laboratoria die aan bepaalde eisen voldoen aan te wijzen als referentie laboratorium (artikel 28, lid 1) is nieuw. Aangezien één van de taken van een referentie laboratorium het leveren van een bijdrage aan de oplossing van conflicten ten aanzien van genomen maatregelen is, snapt Nederland dat de Commissie kiest voor aanwijzing op Europees niveau. Aangezien de behoefte en mogelijkheid tot aanwijzing van een referentie laboratorium per sector en in de tijd kan verschillen is een uitvoeringshandeling passend. Ook hier wil Nederland dat wordt voorzien in betrokkenheid van een comité. Ook moeten de criteria waaraan referentielaboratoria moeten voldoen nader worden uitgewerkt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit initiatief zal worden gefinancierd via een herschikking van bestaande middelen binnen het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Nederland zal de

Commissie vragen om inzicht in de precieze Europese middelen voor deze voorstellen en over de herkomst daarvan.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Ten opzichte van de bestaande situatie bevat het voorstel een aantal nieuwe informatie verplichtingen, zoals het opstellen van een gedetailleerd algemeen programma voor markttoezicht, het jaarlijks verslag uitbrengen van de activiteiten en controles verricht in het kader van markttoezicht en het verplicht gebruik van het informatiesysteem voor markttoezicht (Information and Communication System for Market Surveillance/ICSMS). Deze eisen leiden tot een beperkte toename van de werklast. Door betere informatie-uitwisseling met andere lidstaten en het verplichte gebruik van ICSMS zullen echter ook veel nieuwe gegevens boven water komen. Toezichthouders kunnen bij hun risicogebaseerd toezicht gebruik maken van die informatie waardoor het toezicht in de toekomst mogelijk efficiënter wordt.

Er ligt een financieel risico bij de bevoegdheden van de Commissie om voor bepaalde producten of productgroepen regels te stellen ten aanzien van de aard en omvang van de controles. Dit kan mogelijk leiden tot een toename van de werklast en de financiële druk bij markttoezicht autoriteiten. De verordening biedt wel een grondslag voor het doorbelasten van een deel van de kosten die een markttoezicht autoriteit maakt bij het nemen van bepaalde maatregelen. Dit betreft echter alleen de kosten die gemaakt worden bij het treffen van maatregelen wanneer een product niet blijkt te voldoen. De kosten voor de overige voorgeschreven controles worden daarmee niet gedekt.

Daarnaast zit er een financieel risico aan de wijze waarop de wederzijdse ondersteuning ten behoeve van markttoezicht autoriteiten in andere lidstaten in het voorstel is opgenomen. Als aan elk verzoek gehoor gegeven moet worden kan dit tot aanzienlijke kosten voor de markttoezicht autoriteiten leiden.

De budgettaire gevolgen zijn als gevolg daarvan niet op voorhand te overzien. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger. Marktdeelnemers die te maken krijgen met maatregelen omdat ze producten op de markt brengen of invoeren waarvan geconstateerd wordt dat ze een risico of een ernstig risico vormen, kunnen te maken krijgen met doorbelasting van de kosten die de markttoezichthouder maakt.

d) Gevolgen voor administratieve lasten/regeldruk voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger

Ten opzichte van de bestaande verplichtingen voor notificaties, rapportages en monitoring van markttoezicht door de overheid komen er nieuwe verplichtingen bij die een stijging van de administratieve lasten voor de overheid met zich meebrengen, zoals de verplichting het Europese digitale systeem voor informatie-uitwisseling (ICSMS) te gebruiken. Verwacht mag worden dat dit uiteindelijk wordt gecompenseerd doordat, als gevolg daarvan, het toezicht effectiever en efficiënter wordt. Het voorstel stroomlijnt ook de bestaande notificatieprocedures voor producten die een risico vormen en de te nemen maatregelen. Notificatie door markttoezichthouders moet daarmee dus eenvoudiger worden. Op verzoek van markttoezichthouders zijn marktdeelnemers op basis van de verordening verplicht informatie aan te leveren, zodat markttoezichthouders hun taak kunnen uitvoeren. Een gerichte intensivering van het

toezicht kan deze druk iets doen toenemen. Het betreft hier echter een verplichting die ook al bestaat in het huidige juridisch kader voor markttoezicht. Er is dus geen sprake van stijging van administratieve lasten of regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen hebben directe werking in de rechtsorde van de lidstaten en zijn direct toepasselijk (art. 288 VWEU). Aanpassing van de nationale regelgeving is aan de orde als de verordening aanleiding geeft tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen. Vooralnog ziet het er naar uit dat de reikwijdte van het handhavingstoezicht is vergroot ten opzichte van verordening 765/2008.

Markttoezichthouders moeten kunnen ingrijpen indien producten een negatieve invloed hebben op de gezondheid en veiligheid van personen, veiligheid en gezondheid op de werkplaats, consumentenbescherming, het milieu en publieke veiligheid. Indien sprake is van een product dat een serieus risico oplevert, moet de toezichthouder bevoegd zijn tot het verhinderen van het op de markt plaatsen van het product, het terughalen van het product van de markt en het vernietigen of onbruikbaar maken van het product. Verder zal ook de bevoegdheid tot het opleggen van heffingen ten behoeve van de kostendekking van toezichtactiviteiten een wettelijke basis moeten krijgen. Voor zover de wetgeving daar nog niet in voorziet zal ook moeten worden gezien of de voorgestelde informatie-uitwisseling tussen toezichthouders nog leidt tot aanpassing van de wetgeving.

Ondanks dat de nationale regelgeving voor producten (waaronder de Warenwet) doorgaans al bepalingen bevat over handhaving en toezicht, wordt toch verwacht dat naar aanleiding van het voorstel aanpassing van de nationale regelgeving nodig zal zijn. De mogelijke samenloop met andere sectorale trajecten, bijvoorbeeld de uitwerking van voorstellen uit het 7^e Milieu actieprogramma ter verbetering van de implementatie en handhaving van de milieuregelgeving, kan daarbij een complicerende factor vormen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De datum van inwerkingtreding van de verordening is nog niet bekend. Het is de bedoeling dat de verordening met ingang van 1 januari 2015 van toepassing wordt. Gezien de verwachting dat wetwijzigingen noodzakelijk zijn, is minimaal een uitvoeringstermijn van twee jaar vereist. Ook zullen markttoezicht autoriteiten hun werkwijze mogelijk op een aantal punten moeten aanpassen.

Nederland zal bij de verdere onderhandelingen van de ontwerp verordening inzetten op een uitvoeringstermijn van ten minste 24 maanden.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening bevat een evaluatiebepaling. In deze bepaling staat dat de Commissie 5 jaar na de inwerkingtreding een rapport zal presenteren aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van deze verordening. Nederland acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verordening ziet op de uitvoering van markttoezicht op producten door alle nationale markttoezichthouders die gaan over productregelgeving

binnen de reikwijdte van deze verordening. In Nederland gaat het om de volgende toezichtorganisaties: Agentschap Telecom, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie SZW, Verispect en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Doordat de verordening grotendeels overeenkomt met het systeem zoals het onder het bestaande regime van verordening 765/2008 en de bestaande sectorale richtlijnen bestaat beoordeelt Nederland de verordening als goed uitvoerbaar.

Een belangrijk aandachtspunt met betrekking tot de uitvoerbaarheid is het moment van controle aan de buitengrenzen. De verordening is sterk gericht op de situatie waarbij de controle van de goederen geschiedt bij de aangifte daarvan voor het vrije verkeer in de EU. In Nederland als doorvoerland vinden de controles door de douane plaats op het moment van binnenkomst, waarbij van aangeven voor vrij verkeer geen sprake hoeft te zijn. Hoofdstuk IV van de verordening houdt met deze situatie nog onvoldoende rekening.

b) Handhaafbaarheid

Nederland kan zelf bepalen welke instanties het markttoezicht uitvoeren. Op basis van de reikwijdte van de verordening is helder welke instanties in Nederland te maken hebben met de verordening. De verordening beschrijft duidelijk wat de taken zijn van markttoezichthouders en welke maatregelen ze moeten kunnen treffen. Het feit dat de verordening voorschrijft dat de beoordeling van producten op een risicogebaseerde wijze moet plaatsvinden, sluit goed aan bij het Nederlandse beleid voor de uitvoering van toezicht. Nederland dringt erop aan dat, daar waar de verordening nu voorschrijft dat markttoezicht autoriteiten vaak genoeg en voldoende producten moeten onderzoeken (artikel 6, lid 1), ook hiervoor een risicogebaseerde benadering wordt voorgeschreven. Dit was eerder wel voorgeschreven in artikel 19, lid 1 van de verordening 765/2008.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel ziet op handhaving en toezicht van bestaande eisen ten aanzien van producten en er worden geen nieuwe eisen aan producten gesteld. Het voorstel heeft dan ook geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt de nieuwe verordening en het meerjarenplan. Nederland kent grote goederenstromen die via Nederland Europa binnenkomen en daarom is markttoezicht op producten een belangrijk thema voor Nederland. Gezien de enorme reikwijdte van te controleren producten, grote importstromen van goederen, de relatief beperkte capaciteit van overheden en snelle ontwikkelingen in de industrie is de uitvoering van markttoezicht in de praktijk een enorme uitdaging. Een goed juridisch kader is de basis voor goede uitvoering van het markttoezicht in de praktijk. Daarom steunt Nederland het voorstel waarmee de Commissie het juridisch kader voor markttoezicht eenduidiger en meer integraal maakt. Dat is goed voor marktdeelnemers en markttoezichthouders.

Aangezien het de bedoeling is dat de verordening 1 januari 2015 van toepassing wordt en er ook nu al de noodzaak is om de nodige stappen te zetten ter verbetering van markttoezicht steunt Nederland het meerjaren actieplan dat gericht is op de Commissie en acties bevat die voor 2015 uitgevoerd moeten worden. Het actieplan is breed opgezet en Nederland deelt de prioriteiten die in het plan gesteld zijn.

Toezicht en handhaving zijn een nationale aangelegenheid, echter gezien de interne markt voor goederen is het van belang dat er een bepaalde mate van uniformiteit is binnen de Europese Unie. De verordening moet dit bewerkstelligen door coördinatie, harmonisatie, samenwerking en delen van informatie. Nederland ondersteunt deze aanpak en benadrukt de noodzaak om te komen tot een verdergaande harmonisatie op het gebied van beoordelingsmethoden, zodat ook de beoordeling minder afhankelijk wordt van het land dat de beoordeling uitvoert. Ook de voorziene expertlaboratoria kunnen op dit gebied een belangrijke bijdrage leveren. Nederland wil dat de risicogebaseerde benadering voor de omvang en de frequentie van de controles, die belangrijk is voor een kosteneffectieve invulling van het toezicht, een plek krijgt in de verordening.

Nederland heeft als poort naar Europa te maken met enorme goederenstromen naar de andere lidstaten. Nederland vindt het noodzakelijk dat de mogelijkheid voor controle bij binnenkomst in de EU, voordat sprake is van aangifte voor vrij verkeer, goed geregeld wordt in de verordening.

Nederland wil dat de bevoegdheid van de Commissie om in bepaalde gevallen controles en maatregelen voor te schrijven (artikel 6, lid 1) verder geclausuleerd wordt, zodat door de EU opgelegde controles niet onevenredig zwaar drukken op de financiële en personele mogelijkheden van de nationale markttoezicht autoriteiten. Er moet voldoende ruimte blijven om het toezicht in te richten op een manier die past in Nederland. Bovendien bestaan er voor een aantal richtlijnen reeds goed functionerende groepen voor administratieve samenwerking (ADCO's). Nederland wil allereerst dat deze groepen ook op dit punt effectief door de Commissie worden benut.

Een bijzonder aspect van de verordening betreft de mogelijkheid om heffingen op te leggen (artikel 10, lid 8 en artikel 16, lid 5). Terwijl dit in de voedingsmiddelenwereld breed ingang heeft gevonden is het nieuw voor de meeste andere sectoren. Daar waar dit in EU-verband al geregeld is, wordt dit in het algemeen nauw gespecificeerd. In deze verordening is dat nog onvoldoende het geval (het hoeft niet maar het mag; het mag volledig of gedeeltelijk), waardoor het risico bestaat dat er per lidstaat of per toezichthouder verschillen ontstaan. Hierdoor kan er een ongelijk speelveld ontstaan. Omdat de heffing alleen mag worden opgelegd in het geval dat er maatregelen worden genomen biedt het ook geen oplossing voor de financiering van door de Commissie opgelegde controles of voor de controle van de grote importstromen die via de Rotterdamse haven worden doorgevoerd. Daarentegen is een algemene heffing in Nederland niet mogelijk volgens het kabinetsstandpunt «Maat houden». Het principe dat de overtreder betaalt is in Nederland echter breed geaccepteerd. Mocht dat door het opleggen van heffingen moeten gebeuren, dan vindt Nederland het noodzakelijk dat dit wordt geharmoniseerd en nauwkeurig gespecificeerd ter bevordering van een gelijk speelveld in Europa.

De nieuwe verordening gaat veel verder dan verordening 765/2008 op het gebied van wederzijdse ondersteuning van toezichthouders. Artikel 23, lid 2 bepaalt dat een markttoezichthouder handelt op elk verzoek van een markttoezichtautoriteit in een andere lidstaat. Dit bergt het risico in zich dat de markttoezichthouder wordt overladen met verzoeken tot assistentie. Nederland geeft er de voorkeur aan dat de mogelijkheid wordt gecreëerd dat de markttoezichthouder die het probleem signaleert de zaak zo veel mogelijk, ook over de landsgrenzen heen, zelf kan afhandelen. Dit is de zogenaamde initiërende autoriteit aanpak, zoals die wordt toegepast in de Machinerichtlijn. Wanneer dat niet haalbaar blijkt wil Nederland dat de formulering van artikel 13, lid 2 in overeenstemming wordt gebracht

met artikel 24, lid 2 van verordening 765/2008, waarbij sprake is van het geven van ondersteuning in passende mate.

De verordening bevat enkele nieuwe of uitgebreidere informatieverplichtingen voor lidstaten en markttoezichthouders, zoals een meer gedetailleerde rapportage van de inzet op markttoezicht, het rapporteren over de resultaten ervan en de verplichting het Europese digitale systeem voor informatie-uitwisseling (ICSMS) te gebruiken. Nederland steunt deze informatieverplichtingen omdat ze het mogelijk maken om te komen tot een grotere mate van harmonisatie in Europa en de effectiviteit van toezicht ten goede zullen komen. Nederland wil dat deze rapportages beperkt blijven tot elementen waarvan de meerwaarde direct aantoonbaar is. Artikel 7, lid 1, onderdeel b (financiële, personele, technische en andere middelen) en onderdeel g (klachtenregelingen, scholing e.d.) zijn daarvoor te uitgebreid.

Nederland ondersteunt het creëren van de mogelijkheid om voor bepaalde richtlijnen zogenaamde referentielaboratoria aan te wijzen (artikel 28). De criteria waaraan deze laboratoria moeten voldoen moeten verder worden uitgewerkt. Zo zal er bijvoorbeeld op moeten worden toegezien dat de aanwijzing van een laboratorium niet het gelijke speelveld tussen laboratoria onderling verstoort.

Tenslotte vindt Nederland het belangrijk dat het toepassingsgebied van de verordening nog goed wordt bekeken op volledigheid en mogelijk ongewenste consequenties. Dit geldt onder andere voor bouwproducten die veelal als halffabricaat worden geleverd en waarvan de risico's sterk afhankelijk zijn van de verdere verwerking.