

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2482

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening voor de wederzijdse erkenning van goederen (Kamerstuk 22 112, nr. 2481)

Fiche 2: Verordening markttoezicht op producten

Voor de volgende mededeling is besloten geen BNC fiche op te stellen:

COM(2018)43 – Mededeling Betere bescherming, nieuwe mogelijkheden – Richtsnoeren Commissie voor de directe toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming m.i.v. 25 mei 2018

Reden hiervoor is dat in de bovengenoemde mededeling door de Commissie geen nieuwe beleidsvoornemens of regelgeving wordt aangekondigd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Verordening markttoezicht op producten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 en (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad en van de Richtlijnen 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU en 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad.
 2. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 795; COM(2017) 787
- d) *Pre-lex*
Verordening COM(2017) 795:
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0466a6b9-e4b1-11e7-9749-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
Mededeling COM(2017) 787:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2017)466
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-466-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-466-F1-EN-MAIN-PART-2.PDF>
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-466-F1-EN-MAIN-PART-3.PDF>
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-466-F1-EN-MAIN-PART-4.PDF>
Opinie Impact-assessment Board
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2017/EN/SEC-2017-540-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
De rechtsbasis van de verordening zijn de artikelen 33, 114 en 207 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing van het Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie presenteerde in oktober 2015 haar interne marktstrategie. Onderdeel van deze strategie is het versterken van de goederenmarkt. Op 19 december 2017 werd het zogeheten «goederenpakket» gepubliceerd dat invulling geeft aan deze ambitie. Het pakket bestaat uit drie onderdelen: een mededeling en twee wetgevingsvoorstellen (verordeningen).

De mededeling (COM(2017) 787) gaat over de versterking van het vertrouwen in de interne markt voor goederen. De Commissie stelt dat de interne markt een van de grootste troeven van de EU is. Volgens de Commissie zijn er echter momenteel nog twee structurele tekortkomingen op de interne markt voor goederen. Dit betreft ten eerste tekortkomingen in de handhaving van de geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten. Ondanks verreikende veiligheidsvoorschriften zijn er nog te veel onveilige en illegale producten op de markt, aldus de Commissie. De tweede tekortkoming is volgens de Commissie gelegen in producten die niet of slechts gedeeltelijk onder geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten vallen (bijvoorbeeld meubelen, tafelgerei of bepaalde bouwmaterialen). Dergelijke producten kunnen in de ene lidstaat als veilig en in overeenstemming met het openbaar belang worden beschouwd, maar in een andere lidstaat problemen ondervinden om in de handel te worden gebracht. Het doel van de twee voorgestelde verordeningen is het ondervangen van de geconstateerde tekortkomingen.

Dit BNC-fiche heeft betrekking op de verordening ten aanzien van regels en procedures voor de naleving en handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten (COM(2017) 795). Over de verordening ten aanzien van wederzijdse erkenning van goederen (COM(2017) 796) wordt een separaat fiche opgesteld. Over de mededeling zelf wordt geen BNC-fiche opgesteld, omdat de standpunten die de Commissie uiteenzet in de mededeling overeenkomen met die in de twee verordeningen. De conclusies uit de mededeling worden derhalve in de beide fiches meegenomen. In beide fiches worden de termen «goederen» en «producten» als synoniemen gebruikt.

Het onderdeel markttoezicht op producten uit het goederenpakket is gericht op het verbeteren van het toezicht op producten in de interne markt om zo bij te dragen aan betere naleving van Europese wet- en regelgeving inzake onder andere veiligheid, gezondheid en milieu. De verordening ziet op de uitvoering van het markttoezicht op producten door alle nationale markttoezichthouders die gaan over de productregelgeving die staat vermeld in de bijlage bij de verordening. Uit diverse onderzoeken en evaluaties is de laatste jaren gebleken dat er met regelmaat producten op de interne markt verkrijgbaar zijn die niet voldoen aan de Europese regelgeving. Met dit nieuwe voorstel wil de Commissie het juridisch kader voor het toezicht verbeteren. In grote lijnen komt het voorstel overeen met bestaande bepalingen op het gebied van markttoezicht. Het voorstel biedt een aanscherping en verdieping van deze bepalingen en introduceert daarnaast een aantal nieuwe manieren van samenwerken voor markttoezichthouders in de EU. Evenals in de huidige regelgeving blijven lidstaten zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van markttoezicht.

In de verordening staan onder andere bepalingen over:

- de taken en bevoegdheden van nationale autoriteiten en markttoezichthouders,

- de verplichtingen voor marktdeelnemers,
- de samenwerking tussen de binnenlandse autoriteiten en de douane bij de controle van producten die uit derde landen de gemeenschappelijke markt binnenkomen,
- informatie-uitwisseling, en
- de samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Commissie.

Voor (meer) samenwerking tussen markttoezichthouders van de verschillende lidstaten, voorziet het voorstel de introductie van:

- Verbindingsbureaus. Elke lidstaat dient een autoriteit aan te wijzen die fungeert als verbindingsbureau. Zo'n bureau is verantwoordelijk voor de coördinatie van de handhavings- en markttoezichtactiviteiten.
- EU-testfaciliteiten. De Commissie kan EU-testfaciliteiten aanwijzen die voor specifieke producten producttests kunnen uitvoeren in verband met markttoezichtactiviteiten en -onderzoeken.
- Een procedure voor verzoeken om wederzijdse bijstand. Deze procedure beschrijft de stappen die een markttoezichthouder dient te zetten als hij bijstand wil van een markttoezichthouder in een andere lidstaat en hoe laatstgenoemde markttoezichthouder om dient te gaan met een dergelijk verzoek.
- Het EU-netwerk voor productconformiteit. Dit netwerk zal bestaan uit de Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten. Het doel van het netwerk is met name om markttoezichtactiviteiten in de EU te coördineren, informatie-uitwisseling te bevorderen en voorlichtende activiteiten en programma's te ondersteunen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn verschillende beleidsopties doorgenomen. De opties variëren van optie één waarin geen wijzigingen aan het Europees kader voor markttoezicht zijn voorzien, tot optie vier die verregaande verandering in dat kader voorziet, met daar tussenin twee minder vergaande opties. Optie twee behelst vooral het beter benutten van de huidige mogelijkheden in combinatie met een lichte wijziging van het juridisch kader. Optie drie bevat belangrijke wijzigingen in het juridisch kader waaronder maatregelen die samenwerking tussen toezichthouders bevorderen. Optie vier bevat naast alle wijzigingen van optie drie ook gecentraliseerd toezicht op Europees niveau. Alle opties zijn kwalitatief beoordeeld op onder andere effectiviteit en kosten. Uit het assessment is optie drie als voorkeursoptie gekozen. Deze optie omvat een nieuwe verordening waarin onder andere de handhavingsbevoegdheden van markttoezichthouders worden vergroot en de samenwerkingsprocedures tussen markttoezichthouders van verschillende lidstaten worden herzien en versterkt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt een goed functionerende interne markt belangrijk. Goed en geharmoniseerd markttoezicht op producten is daarin een belangrijke schakel. Goederen die in het vrij verkeer zijn gebracht kunnen binnen de hele EU worden verhandeld. Onvoldoende buitengrensc controles en markttoezicht in één lidstaat kunnen ervoor zorgen dat non conforme producten zich over de hele EU verspreiden. Geharmoniseerd markttoezicht draagt bij aan betere naleving van de eisen die Europese wet- en regelgeving aan producten stelt en daarmee aan de bescherming van publieke belangen als veiligheid, gezondheid en milieu. Tevens bevordert het een gelijk speelveld voor ondernemers. Nederland heeft als poort naar Europa te maken met grote goederenstromen naar de andere lidstaten.

Buitengrenscntroles nemen daarom ook een prominente plek in binnen het Nederlandse markttoezicht. Voor succesvol markttoezicht is samenwerking in de EU tussen markttoezichthouders van de lidstaten en met de autoriteiten belast met grenscontroles volgens Nederland cruciaal. Daarom participeren de rijksinspecties die het markttoezicht uitvoeren op Europees niveau in gezamenlijk uitgevoerde inspectieprojecten («Market Surveillance Campaigns» en «Joint Actions») en nemen zij actief deel aan de relevante Europese samenwerkingsverbanden zoals de verschillende Administrative Cooperation Groups (ADCO's) die per productrichtlijn zijn ingesteld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Het kabinet verwelkomt de verordening voor markttoezicht op producten. De enorme reikwijdte van te controleren producten, grote importstromen van goederen, de relatief beperkte capaciteit van overheden en snelle ontwikkelingen in de industrie, maakt dat een gedegen uitvoering van markttoezicht in de praktijk een flinke uitdaging is, waarin altijd sprake zal zijn van prioritering en het niet mogelijk is om volledig sluitend toezicht te creëren. Gezien deze grote uitdaging is een goed juridisch kader dat de basis biedt voor verdergaande harmonisering van het markttoezicht en grensoverschrijdende samenwerking in de EU-markttoezichtspraktijk, van groot belang. Nederland heeft dit ook aangegeven in de position paper die het voorafgaand aan het voorstel voor de verordening aan de Europese Commissie heeft gestuurd.¹ Gelet op voorgaande steunt de regering het voorstel waarmee de Commissie het juridisch kader voor markttoezicht eenduidiger en meer integraal maakt en de samenwerking tussen markttoezichthouders bevordert. Dat is van belang voor marktdeelnemers en markttoezichthouders.

Toezicht en handhaving zijn in beginsel een nationale aangelegenheid. De interne markt maakt echter dat de harmonisatie van markttoezicht en handhaving van groot belang zijn. De verordening tracht dit te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie door verdergaande coördinatie, harmonisatie, samenwerking en het delen van meer informatie tussen lidstaten. Het kabinet 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 deze uitvoert. De in dit voorstel voorziene EU-testfaciliteiten kunnen, mits zij goed zijn opgezet, op dit gebied een belangrijke bijdrage leveren. Ook verwacht Nederland dat het toemende gebruik van de bestaande digitale systemen (RAPEX, ICSMS) door alle lidstaten daaraan zal bijdragen.

Het kabinet is tevreden met het feit dat de verordening bepaalt dat toezicht risico-gebaseerd zal zijn. Dit past in de Nederlandse werkwijze en draagt wat Nederland betreft bij aan de kwaliteit van het toezicht in de EU. Daarvoor is uitwisseling van markt- en productinformatie per productrichtlijn op Europees niveau wenselijk. Het voorstel voorziet hierin door versterking van de uitwisseling via de digitale systemen, verbindingsbureaus en het EU-netwerk voor productconformiteit. Ook is de regering tevreden dat de rechten en plichten van markttoezichthouders nader worden omschreven en kan het zich hierbij specifiek vinden in de geboden mogelijkheid om kosten van markttoezicht door te berekenen aan marktdeelnemers wanneer onrechtmatigheden worden geconstateerd.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 27 879, nr. 58.

Verbindingsbureaus

Samenwerking over de grenzen heen zal volgens het kabinet ook worden vergemakkelijkt door het oprichten van verbindingsbureaus zoals opgenomen in artikel 11. In meerdere lidstaten, waaronder Nederland, is het markttoezicht belegd bij verschillende toezichthouders. Daardoor is het niet altijd eenvoudig voor een markttoezichthouder om zijn counterpart in een andere lidstaat te vinden. De verwachting is dat dit door de introductie van de verbindingsbureaus gemakkelijker wordt. De verordening legt echter veel taken neer bij deze bureaus. Zo zijn ze centraal contactpunt voor alle verzoeken inzake wederzijdse samenwerking, nemen ze deel in het EU-netwerk voor productconformiteit en zijn ze verantwoordelijk voor het invoeren van informatie in het digitale systeem ICSMS. De regering wil ervoor waken dat de instelling van de verbindingsbureaus met name een extra administratieve last wordt voor de lidstaten in plaats van een hulpmiddel voor meer samenwerking. Nederland zal inzetten op een inrichting van de verbindingsbureaus die daadwerkelijk bijdraagt aan samenwerking en kennisuitwisseling in de markttoezichtspraktijk.

Procedure voor verzoeken om wederzijdse bijstand

Het kabinet is ook overwegend positief over het nader uitwerken van de procedure die een markttoezichthouder dient te volgen om de hulp in te roepen van een markttoezichthouder in een andere lidstaat. Het zet echter vraagtekens bij de procedure zoals deze wordt omschreven in artikel 24. Het voorstel gaat ervan uit dat een markttoezichthouder een onderzoek naar een marktdeelnemer uit een andere lidstaat, spoedig overdraagt aan de markttoezichthouder uit de desbetreffende lidstaat. Het heeft echter de voorkeur van Nederland om markttoezichthouders zoveel als mogelijk te stimuleren om hun werkzaamheden binnen de EU ook over de grenzen van de lidstaten uit te voeren. Dat wil zeggen, dat zij bij een onderzoek naar producten die op de markt zijn gebracht door een marktdeelnemer uit een andere lidstaat, eerst zelf contact zoeken met die marktdeelnemer en proberen het onderzoek te volbrengen zonder daarbij de hulp in te roepen van de markttoezichthouder uit de lidstaat van de marktdeelnemer. Nederland is van mening dat op die manier een markttoezichthouder overtredingen efficiënt en effectief kan oppakken en dat zo wordt voorkomen dat hulpaanvragen van markttoezichthouders uit andere lidstaten een te belastend onderdeel van het takenpakket van de toezichthouders gaan worden. In het verlengde daarvan wil Nederland dat er bepalingen in de verordening worden opgenomen die zien op uniformering van de inspectiedruk van de buitengrenscntroles. Goede buitengrenscntroles aan alle buitengrenzen, zorgen er immers voor dat non conforme producten zo min mogelijk op de interne markt worden aangeboden.

Persoon verantwoordelijk voor de conformiteitsinformatie

De verplichting voor marktdeelnemers uit derde landen om een «persoon verantwoordelijk voor de conformiteitsinformatie» in de EU te hebben vindt de regering eveneens een goed idee, hoewel dit concept volgens Nederland nog wel een gedegen nadere uitwerking behoeft. Nederland wil er daarbij voor waken dat een dergelijke verplichting louter een papieren werkelijkheid wordt en zet met name vraagtekens bij de handhaafbaarheid van deze eis bij goederen die door consumenten rechtstreeks in derde landen worden besteld via internet (e-commerce).

E-commerce

Ten algemene vormen de uitdagingen die e-commerce met zich meebrengt een belangrijk aandachtspunt, omdat de verkoop via internet sterk toeneemt. Deze uitdagingen worden genoemd in de mededeling en in de overwegingen bij de verordening, maar deze worden volgens het

kabinet onvoldoende meegenomen in de bepalingen van de verordening. Nederland zou graag zien dat de Europese Commissie een visie vormt op een EU-brede aanpak van de problematiek die e-commerce met zich meebrengt voor markttoezicht. Hierbij is het van belang dat de gebruiker (de consument en in bepaalde gevallen een bedrijf) ook een signalerende rol kan spelen voor het toezicht. Zeker in een markt waarin de gebruiker van een product steeds vaker rechtstreeks een product van buiten de EU koopt. Betrokkenheid van consumenten(organisaties) en het bedrijfsleven bij markttoezicht vindt Nederland daarom cruciaal. Dit heeft Nederland ook eerder aangegeven in voornoemd position paper.

Samenwerking met ondernemers en vertegenwoordigende organisaties

Het kabinet is van mening dat het wenselijk is dat ondernemers en vertegenwoordigende organisaties een signalerende rol hebben in het toezicht en is daarom voorstander van samenwerking tussen markttoezichthouders, ondernemers en vertegenwoordigende organisaties, zoals wordt voorgesteld in artikelen 8 en 9 van de verordening. Nederland ziet echter geen rol voor ondernemers en vertegenwoordigende instanties in activiteiten die daadwerkelijk markttoezicht betreffen. De regering zet daarom vraagtekens bij de voorgestelde samenwerking met ondernemers zoals opgenomen in artikel 7. Dat artikel maakt het mogelijk dat markttoezichthouders, al dan niet tegen betaling, een partnerschap kunnen aangaan met marktdeelnemers waarin de markttoezichthouders advies en richtsnoeren geven ten aanzien van de wetgeving die van toepassing is op de producten van de marktdeelnemer. De voordelen van een dergelijk partnerschap zijn onvoldoende duidelijk en volgens Nederland komt de onafhankelijkheid van markttoezichthouders in het geding wanneer deze partnerschappen aangaan met marktdeelnemers waarop zij tevens toezicht dienen te houden. Ook is Nederland van mening dat onvoldoende is stil gestaan bij de juridische implicaties van de activiteiten die ondernemers mogen verrichten conform artikel 7 en is het van mening dat dergelijke partnerschappen concurrentieverstorend kunnen werken.

Speciale status voor geautoriseerde marktdeelnemers

De speciale status die in artikel 29 wordt toegekend aan zogenaamde geautoriseerde marktdeelnemers (authorised economic operators, AEO's) is volgens Nederland niet geheel terecht. Deze status vindt haar oorsprong in het douanerecht. Om een dergelijke status te verkrijgen, dienen ondernemers te voldoen aan een aantal veiligheidscriteria uit de Europese douanewet- en regelgeving. AEO's worden minder streng gecontroleerd bij grensoverschrijdende handel. Nederland kan zich in beginsel vinden in het in artikel 12 opgenomen uitgangspunt dat deze status ook in het markttoezicht kan fungeren als risico-indicator. Echter, Nederland is van mening dat de bevoegde markttoezichthouder dient te bepalen of een AEO een voorkeursbehandeling krijgt, mede gebaseerd op het feit of de marktdeelnemer in het verleden de Europese wetgeving inzake producten heeft nageleefd.

Producten die verdere veredeling vereisen

Het is Nederland niet geheel duidelijk wat de implicaties zullen zijn van de bepaling in artikel 26, vierde lid waarin, samengevat weergegeven, staat dat producten die de interne markt binnenkomen die nog nadere bewerking behoeven in de EU, onder de daarvoor bestemde douaneregeling dienen te worden geplaatst. Indien hiermee wordt bedoeld dat dergelijke producten altijd onder de bijzondere douaneregeling «actieve veredeling» dienen te worden geplaatst, dan vindt Nederland deze bepaling te ver gaan. Volgens Nederland gaat markttoezicht namelijk over het op de markt brengen van goederen en staat dit los van de douanestatus. Daarom is er geen directe noodzaak om deze bijzondere douaneregeling in alle gevallen in te zetten. Markttoezichthouders zouden per geval

en in nader overleg met de douaneautoriteiten, moeten kunnen beslissen of het wenselijk is om de bijzondere douaneregeling actieve veredeling in te zetten.

Statistische gegevens

Nederland plaatst ook kanttekeningen bij het gedetailleerde overzicht van statistische gegevens inzake markttoezicht dat de Commissie jaarlijks van de lidstaten wil ontvangen (artikel 26, zevende lid). Nederland is van mening dat dergelijke gedetailleerde statistische informatie niet zo zeer bijdraagt aan beter markttoezicht. Bovendien zijn er kosten gemoeid met het verzamelen van dergelijke gedetailleerde informatie. Een goede uitwisseling van inhoudelijk informatie tussen lidstaten zonder dat het daarbij om exacte aantallen gaat, is volgens Nederland veel geschikter om efficiënt en effectief markttoezicht te bewerkstelligen.

EU-netwerk voor productconformiteit

Afhankelijk van de exacte werkzaamheden en bevoegdheden, kan de instelling van het EU-netwerk voor productconformiteit volgens Nederland ook bijdragen aan samenwerking in en harmonisering van de markttoezichtspraktijk. Ook hierbij vindt Nederland het van belang dat een dergelijk netwerk daadwerkelijk bijdraagt aan verbetering van de markttoezichtspraktijk en dat de instelling niet gepaard gaat met een toename van de administratieve lasten.

Wisselwerking deze verordeningen en product specifieke regelgeving

In de bijlage bij de verordening zijn de verschillende productrichtlijnen en verordeningen opgenomen waarop onderhavige verordening van toepassing is. Om verwarring en/of tegenstrijdige regelgeving te voorkomen, vindt Nederland dat goed moet worden nagegaan hoe de bepalingen in deze verordening zich verhouden tot de bepalingen in de richtlijnen en verordeningen in de bijlage.

Beoordeling impact assessment

Tenslotte vindt Nederland het impact assessment dat de Europese Commissie heeft verricht over het algemeen realistisch. Nederland heeft echter vraagtekens bij de effectiviteit en handhaafbaarheid van de «persoon die verantwoordelijk is voor conformiteitsinformatie» van producten die afkomstig zijn uit derde landen en ziet daarvan graag een nadere uitwerking. Ook heeft het vraagtekens bij de invulling van het EU-netwerk voor productconformiteit. De verordening maakt onvoldoende duidelijk hoe dit zal worden vormgegeven en hoe het zal worden gefinancierd. Ook wordt niet duidelijk wat het precieze doel en de verwachte resultaten van dit netwerk zullen zijn. Dit is ook het geval voor de verbindingsbureaus.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verordening wordt op hoofdlijnen door het merendeel van de lidstaten verwelkomd. Verwachting is dat met name de bepalingen die zien op grensoverschrijdende samenwerking tot discussie zullen leiden vanwege de verschillende manieren waarop markttoezicht is ingericht in de lidstaten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 33 (betreffende maatregelen ter versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie),

artikel 114 (betreffende maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen) en artikel 207 van het VWEU (betreffende maatregelen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen). Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de 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 te veel 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.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief met kanttekeningen. In grote lijnen bestendigt het voorstel bestaande bepalingen op het gebied van markttoezicht. Daar waar er nieuwe of aangescherpte verplichtingen in het voorstel zijn opgenomen en nieuwe manieren om samen te werken worden geïntroduceerd, 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 het markttoezicht.

Zoals onder 3b reeds aangegeven, plaatst Nederland wel kanttekeningen ten aanzien van de geschiktheid dan wel de noodzakelijkheid van enkele onderdelen van het voorstel. Zo is Nederland van mening dat het gedetailleerde overzicht van statistische gegevens inzake markttoezicht dat de Commissie jaarlijks van de lidstaten wil ontvangen (artikel 26, zevende lid) niet zozeer bijdraagt aan beter markttoezicht. Ook vindt Nederland dat de verordening veel taken neerlegt bij de verbindingsbureaus. De werkzaamheden van deze bureaus moeten niet verdergaan dan nodig om efficiënt en effectief markttoezicht te ondersteunen.

Indien met artikel 26, vierde lid wordt bedoeld dat producten die nog nadere bewerking behoeven altijd onder de bijzondere douaneregeling «actieve veredeling» dienen te worden geplaatst, dan vindt Nederland deze bepaling te ver gaan omdat er vanuit het perspectief van markttoezicht geen directe noodzaak is om deze bijzondere douaneregeling in alle gevallen in te zetten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie verwacht in 2020 € 4 miljoen nodig te hebben ter ondersteuning van het markttoezicht. Dit bedrag komt overeen met het reeds gereserveerde budget. In 2021 voorziet zij een budget van krap € 7

miljoen en vanaf 2022 ruim € 8 miljoen per jaar. De extra kosten zullen worden gefinancierd via een herschikking van bestaande middelen binnen het Meerjarig Financieel Kader. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

De verordening kent enkele uitbreidingen op de toezichtstaken die ook financiële consequenties hebben. Zo wordt verwacht dat de aanwijzing van een verbindingsbureau, deelname aan het EU-netwerk voor product-conformiteit, de toepassing van de bijzondere douaneregeling actieve veredeling en de verplichting tot het jaarlijks aanleveren van statistische informatie over markttoezicht extra kosten met zich mee gaan brengen.

De precieze budgettaire gevolgen daarvan zijn echter 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 burgers. 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 markttoezicht-houder maakt. Nederland kan zelf bepalen of het gebruik zal maken van deze mogelijkheid tot doorbelasting. Ook kunnen marktdeelnemers geconfronteerd worden met extra kosten indien zij goederen op de interne markt brengen die ingevolge artikel 26, vierde lid, onder de bijzondere douaneregeling actieve veredeling worden geplaatst. Ten slotte kunnen marktdeelnemers in beperkte mate te maken krijgen met extra informatie en/of handavingsverzoeken die meer lasten met zich meebrengen.

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

Er zijn gevolgen te verwachten voor de regeldruk/administratieve lasten voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven.

Voor de rijksoverheid is de verwachting dat de administratieve lasten omhoog zullen gaan. Dit komt door de verplichting aan de lidstaten om driejaarlijks een markttoezichtstrategie op te stellen (artikel 13), door de verplichting aan de lidstaten om jaarlijks een gedetailleerd statistisch overzicht van de markttoezichtactiviteiten die hebben plaatsgevonden aan de Commissie te zenden (art. 26) en door mogelijke verplichte toepassing van de bijzondere douaneregeling voor actieve veredeling (art. 26). De Nederlandse markttoezichthouders stellen momenteel vierjaarlijks een markttoezichtstrategie op en Nederland zal inzetten op het behoud van die termijn. Daarnaast zet Nederland vraagtekens bij het detailniveau van de statistische gegevens die jaarlijks dienen te worden opgeleverd. Zij zal de Commissie bevragen over het nut en de noodzaak daarvan en inzetten op het delen van informatie die van daadwerkelijk belang is voor efficiënt en effectief markttoezicht in de EU. De rijksoverheid en marktdeelnemers krijgen te maken met meer regeldruk en administratieve lasten bij goederen die ingevolge artikel 26, vierde lid, onder de bijzondere douaneregeling actieve veredeling moeten worden geplaatst. Nederland

zal er op inzetten om het al dan niet toepassen van deze bijzondere douaneregeling, over te laten aan de bevoegde markttoezichthouder en douaneautoriteiten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Dit voorstel raakt direct aan de interne Europese markt en het versterken van het gelijke speelveld. Effectief uitgevoerd markttoezicht betekent dat Nederlandse bedrijven onder gelijke kwaliteitsvoorwaarden kunnen concurreren met bedrijven uit de EU en van buiten de EU. Dit voorstel zal dus een positieve impact hebben op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Verordeningen hebben directe werking in de rechtsorde van de lidstaten en zijn direct toepasselijk (art. 288 VWEU). De volledige en effectieve toepassing van de verordeningen kunnen echter vereisen dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen worden. De verwachting is dat er flankerende uitvoeringsmaatregelen nodig zullen zijn alsmede technische aanpassingen in nationale regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De verordening geeft in zeven gevallen de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, alle met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure.

Voor specifieke producten of productgroepen heeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen om de procedure te bepalen die gevolgd dient te worden om faciliteiten (doorgaans laboratoria) die aan bepaalde eisen voldoen aan te wijzen als EU-testfaciliteit (artikel 20).

De Commissie krijgt voorts de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen om de procedure voor het opstellen van en het reageren op verzoeken om informatie door autoriteiten van lidstaten nader vorm te geven (artikel 22). Ook wordt de bevoegdheid verleend om uitvoeringshandelingen vast te stellen om de procedure voor het doen van en het reageren op handhavingsverzoeken door die autoriteiten nader vorm te geven (artikel 23).

In artikel 26 krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin is opgenomen welke (statistische) gegevens lidstaten jaarlijks dienen te verstrekken over de handhavingsactiviteiten die zij hebben ontplooid.

Voor het uitwisselen van informatie tussen douaneautoriteiten en toezichthouders over de status van «Authorised Economic Operators» en hun naleving van de regels omtrent productveiligheid, krijgt de Commissie de bevoegdheid om via uitvoeringshandelingen vast te stellen welke gegevens er mogen worden uitgewisseld en de procedure die daarvoor dient te worden gevolgd (artikel 29).

De Commissie heeft de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin gedetailleerd is opgenomen hoe het informatie en communicatie systeem (ICSMS) over handhaving van geharmoniseerde productwetgeving zal worden geïmplementeerd. Ook dient zij uitvoeringshandelingen vast te stellen om te bepalen welke gegevens vanuit de nationale systemen van de douaneautoriteiten in ICSMS zullen worden opgenomen over goederen die in het vrije verkeer zijn gebracht (artikel 34).

Ten slotte zijn er uitvoeringshandelingen voorzien voor de implementatie van het systeem voor product gerelateerde pre-exportcontroles (artikel 35).

Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen omdat de vast te stellen uitvoeringshandelingen steeds gericht zijn op de nadere bepaling van de inhoud van de verordening om ervoor te zorgen dat deze volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Voorts acht het kabinet de onderzoeksprocedure in alle gevallen geschikt, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

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

De verordening zal op 1 januari 2020 in werking treden. Gezien de verwachting dat flankerende uitvoeringsmaatregelen dienen te worden opgesteld en markttoezicht autoriteiten hun werkwijze mogelijk op een aantal punten moeten aanpassen, is minimaal een uitvoeringstermijn van 18 maanden vereist. Nederland zal derhalve bij de onderhandelingen over de verordening inzetten op een uitvoeringstermijn van ten minste 18 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

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

7. Implicaties voor uitvoering en/of 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: Agentschap Telecom, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Doordat het systeem van toezicht in de voorgestelde verordening 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.

Belangrijk aandachtspunt is daarbij echter de voorstellen voor (vergaande) samenwerking tussen toezichthouders en marktdeelnemers in een partnerschap. Nederland zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid hiervan omdat de voorgestelde samenwerking slecht samengaat met onafhankelijk en deskundig markttoezicht.

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. In de verordening worden de taken van markttoezichthouders en hun rechten en plichten duidelijk omschreven. Het feit dat de verordening voorschrijft dat de beoordeling van producten op een risico gebaseerde wijze dient plaats te vinden, sluit goed aan bij het Nederlandse beleid voor de uitvoering van toezicht.

De handhaafbaarheid van de verplichting voor marktdeelnemers uit derde landen om een persoon die verantwoordelijk is voor conformiteitsinformatie in de EU te hebben, vindt Nederland een aandachtspunt. Deze verplichting dient nader uitgewerkt te worden in de verordening.

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 wat dat betreft dan ook geen implicaties voor ontwikkelingslanden. De eis voor marktdeelnemers uit derde landen om een persoon verantwoordelijk voor de conformiteitsinformatie in de EU te hebben zal ook gelden voor marktdeelnemers uit ontwikkelingslanden. Deze eis betekent voor marktdeelnemers uit ontwikkelingslanden die nog geen contactpersoon in de EU hebben een extra last.